



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.5.2018.
COM(2018) 424 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Slovačke za 2018.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovačke za 2018.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Slovačke za 2018.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovačke za 2018.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije²,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta³,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Komisija je 22. studenoga 2017. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2018. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 22. ožujka 2018. Komisija je 22. studenoga 2017. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se Slovačka navodi kao jedna od država članica za koju nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Istog je dana Komisija donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Europsko vijeće potvrdilo 22. ožujka 2018. Vijeće je 14. svibnja 2018. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja („Preporuka za europodručje”).
- (2) Kao država članica čija je valuta euro te s obzirom na blisku međusobnu povezanost gospodarstava u ekonomskoj i monetarnoj uniji, Slovačka bi trebala osigurati punu i pravodobnu provedbu Preporuke o ekonomskoj politici europodručja, koja je navedena u preporukama u nastavku, a posebno u preporuci 1.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² COM(2018) 424 final.

³ P8_TA(2018)0077 i P8_TA(2018)0078.

- (3) Izvješće za Slovačku za 2018.⁴ objavljeno je 7. ožujka 2018. U izvješću je ocijenjen napredak Slovačke u smislu preporuka za Slovačku koje je Vijeće donijelo 11. srpnja 2017., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Slovačke u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020.
- (4) Slovačka je 25. travnja 2018. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2018. i svoj Program stabilnosti za 2018. Uzimajući u obzir njihovu povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (5) Kad je riječ o programima država članica u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020., u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je propisano člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁵, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoje sporazume o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim ekonomskim upravljanjem⁶.
- (6) Na Slovačku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. U svojem Programu stabilnosti za 2018. vlada planira smanjiti ukupni deficit na 0,8 % BDP-a u 2018. te ga nastaviti postupno smanjivati do 0,0 % BDP-a u 2021. Očekuje se da će se srednjoročni proračunski cilj, tj. strukturni deficit od 0,5 % BDP-a, ostvariti u 2020. Prema Programu stabilnosti za 2018. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u postupno smanjiti sa 49,3 % u 2018. na 43,3 % do 2021. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije uvjerljiv je. Međutim, nisu u potpunosti precizirane mjere potrebne za ostvarenje planiranog ciljnog deficita od 2019. nadalje. Proračun sadržava nespecificiranu kategoriju rashoda označenu kao proračunske pričuve, koja čini nezanemarivi dio (0,7 % BDP-a), a može se upotrijebiti za *ad hoc* operacije, čime se smanjuje predvidivost izvršenja proračuna.
- (7) Vijeće je 11. srpnja 2017. preporučilo Slovačkoj da osigura da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda⁷ u 2018. ne premašuje 2,9 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,5 % BDP-a. Istodobno je navedeno da će se ocjenom nacrta proračunskog plana za 2018. i naknadnom ocjenom proračunskih rezultata za 2018. morati uzeti u obzir da je cilj postići smjer fiskalne politike koji pridonosi jačanju postojećeg oporavka te osiguravanju održivosti javnih financija. Nakon Komisijine ocjene snage oporavka u Slovačkoj u kojoj se uzimaju u obzir izazovi održivosti s kojima se Slovačka suočava, nije potrebno uzeti u obzir dodatne elemente u tom pogledu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2018. postoji rizik značajnog odstupanja od te preporuke u 2018.

⁴ SWD(2018) 223 final.

⁵ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izglađuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

- (8) S obzirom na to da u Slovačkoj predviđeni jaz outputa iznosi 1,2 %, stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne bi smjela biti viša od 4,1 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,5 % BDP-a u skladu s matricom zahtjeva u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Ne bude li promjene u politikama, u Slovačkoj postoji rizik značajnog odstupanja od tog zahtjeva u 2019. zbog odstupanja u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir. Općenito, Vijeće smatra da potrebne mjere treba provesti od 2018. kako bi se poštovale odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (9) Javne financije Slovačke i dalje su izložene dugoročnim rizicima. Rashodi za zdravstvo još uvijek predstavljaju rizik za dugoročnu održivost javnih financija s obzirom na to da je troškovna učinkovitost zdravstva u Slovačkoj i dalje izazov. Dugoročno se predviđa da će javni rashodi za zdravstvo porasti za 1,2 postotna boda BDP-a, što je više od procijenjenog prosječnog povećanja za EU od 0,9 postotnih bodova. Dugoročna održivost mirovinskog sustava postupno se poboljšava zbog automatskog povećanja dobi za umirovljenje, čime su smanjena očekivana povećanja rashoda povezana sa starenjem stanovništva u dugoročnom razdoblju.
- (10) Iako su poduzete određene mjere za poboljšanje troškovne učinkovitosti zdravstvenog sustava, posebice provedbom revizije rashoda u pogledu vrijednosti za novac, i dalje postoji značajan potencijal za racionalnije korištenje resursa. Nema vidljivog napretka u odnosu na planove za sveobuhvatnu zdravstvenu reformu u cilju pojednostavnjenja usluga, boljeg upravljanja bolničkim resursima i učinkovitijeg sustava skrbi. Potrošnja bolničkih usluga i dalje je vrlo visoka, uz visoke stope hospitalizacije zbog kroničnih bolesti i stope otpuštanja iznad prosjeka EU-a, a sve to u kombinaciji s relativno slabom popunjenošću kreveta. Iako se jačanjem sektora primarne skrbi može smanjiti pritisak na bolnice, sustav opterećuje nedostatak liječnika opće prakse, što dodatno pogoršava njihova nejednolika geografska raspodjela. Dobna struktura liječnika opće prakse još je jedan razlog za zabrinutost jer otvara pitanje dostupnosti te kategorije liječnika u budućnosti. Naposljetku, nekoliko mjera usmjerenih na poboljšanje troškovne učinkovitosti zdravstvenog sustava, kao što je puno uvođenje sustava plaćanja na temelju dijagnostičkih skupina i učinkovita operacionalizacija sustava e-zdravstva, još su u fazi razvoja. U budućnosti se mogu očekivati daljnje odgode i izazovi u njihovoj provedbi.
- (11) Porezni prihodi povećavaju se zahvaljujući brzom gospodarskom rastu te se ulažu naponi u cilju poboljšanja porezne discipline i smanjenja visokog jaza poreza na dodanu vrijednost. Povećani su fiskalni poticaji za promicanje istraživanja i razvoja, ali oporezivanje imovine i dalje je slab izvor prihoda. Tekući program revizija rashoda u svim ključnim područjima javne potrošnje pokazao se učinkovitim i rigoroznim instrumentom za poboljšanje troškovne učinkovitosti državnih rashoda.
- (12) Nastavljaju se pozitivna kretanja na tržištu rada, koja se očituju u povećanju zaposlenosti i najnižoj razini nezaposlenosti u povijesti. Unatoč tomu, stopa dugotrajne nezaposlenosti i dalje je među najvišima u EU-u, čime su posebno pogođene skupine u nepovoljnom položaju, kao što su niskokvalificirani radnici, mladi te marginalizirani Romi. Kao posljedica poboljšanja uvjeta na tržištu rada počinje se javljati nedostatak kvalificirane radne snage u pojedinim sektorima gospodarstva. Izražene su regionalne nejednakosti na tržištu rada, uz višu koncentraciju nezaposlenih u istočnoj Slovačkoj i nedostatak radne snage u zapadnom dijelu zemlje. Slovačka je počela provoditi akcijski plan za integraciju dugotrajno nezaposlenih osoba uz potporu Europskog socijalnog fonda. Planom se uvode personalizirane usluge, socijalno savjetovanje i novi sustav temeljnog profiliranja. Međutim, unatoč njegovoj provedbi i dalje nema strukturnih promjena. I dalje su vidljivi nedostaci u suradnji s privatnim

partnerima i nevladinim organizacijama kojom bi se mogao smanjiti broj predmeta javnih službi za zapošljavanje, a individualizirano savjetovanje još je u povojima. Osim toga, gruba segmentacija dugotrajno nezaposlenih osoba nije posve u službi naknadnog upućivanja na mjere aktivacije. Pojačani su programi osposobljavanja i prekvalifikacije, ali još uvijek nisu dovoljni i njihova usmjerenost prema dugotrajno nezaposlenima i skupinama u nepovoljnom položaju i dalje je ograničena. Osim toga, i dalje je vrlo slabo sudjelovanje odraslih u učenju, a ponovno uključivanje u obrazovanje skupina u nepovoljnom položaju nedovoljno je razvijeno. Kriteriji prihvatljivosti za naknade za nezaposlenost strogi su, a razdoblje primanja naknada kratko. Stoga tek mali broj kratkotrajno nezaposlenih osoba prima naknade za nezaposlenost.

- (13) Razlika između muškaraca i žena u zaposlenosti i plaćama znatno je iznad prosjeka EU-a. Niska stopa zaposlenosti žena u dobi za rađanje odraz je dugog roditeljskog dopusta koji rijetko koriste muškarci, slabog korištenja fleksibilnih radnih uvjeta i ograničene pristupačnosti i pristupa ustanovama za skrb o djeci. Stope upisa u ustanove za skrb o djeci izrazito su niske, osobito kada je riječ o djeci mlađoj od tri godine.
- (14) Obrazovni sustav ne pridonosi u dovoljnoj mjeri socioekonomskom razvoju Slovačke, a nedostatak financiranja prisutan je na svim razinama. Kvaliteta obrazovnih rezultata, sudjelovanje Roma u uključivom redovnom obrazovanju i učinkovita integracija učenika iz obitelji u nepovoljnom socioekonomskom položaju u obrazovanje i osposobljavanje izazovi su koje je potrebno hitno riješiti. U usporedbi s međunarodnim standardima obrazovni rezultati i razina osnovnih vještina i dalje su slabi te na njih snažno utječe socioekonomsko porijeklo učenika. Prijevremeno napuštanje školovanja rijetko je, ali bilježi rast uz izražene regionalne razlike u visini stopa prekida školovanja. Unatoč planiranom godišnjem povećanju plaća nastavnika od 6 % do 2020., nastavničko je zanimanje i dalje neatraktivno, djelomično i zbog ograničenih mogućnosti početnog osposobljavanja i profesionalnog razvoja. Provedba mjera za povećanje sudjelovanja romskih učenika u uključivom redovnom obrazovanju izrazito je slaba zbog neodgovarajuće financijske potpore i praćenja te nedovoljnog osposobljavanja nastavnika u vezi s međukulturnim pitanjima.
- (15) Javna uprava još uvijek je opterećena neučinkovitošću i uskim grlima zbog slabe suradnje među ministarstvima i slabe političke neutralnosti državne službe. Provedba Zakona o državnim službenicima polako napreduje, ali tek treba vidjeti njegov učinak u poboljšanju upravljanja ljudskim resursima. Kada je riječ o upravljanju sredstvima EU-a, administrativni kapaciteti i učinkovitost i dalje su ograničeni, a fluktuacija osoblja velika, što je djelomično povezano s političkim ciklusom. Taj se problem ipak rješava jačanjem koordinacijske uloge Ureda potpredsjednika vlade, koji djeluje kao stabilizirajući čimbenik u osiguravanju kontinuiteta i institucijskog stručnog znanja u provedbenim organizacijama.
- (16) Europski strukturni i investicijski fondovi iznimno su važni za rješavanje ključnih izazova u jačanju konkurentnosti, rasta i otvaranja radnih mjesta u Slovačkoj. Slovačka je izgubila sredstva u iznosu od 26 milijuna EUR za financiranje istraživanja i inovacija u 2017., uglavnom zbog problema s primjenom kriterija za odabir i odabirom ocjenjivača, što su potvrdile provedene provjere. Ako se ne poduzmu primjerene mjere za ubrzanje provedbe, postoji velika opasnost od gubitka još jednog dijela dodijeljenih financijskih sredstava. Iako je stopa odabira projekata premašila polovinu ukupnih dodijeljenih sredstava za tekuće programsko razdoblje, stanje na terenu pokazuje da plaćanja korisnicima iznose tek 11 % dodijeljenih sredstava.

- (17) Niska učinkovitost javne uprave prenosi se i na druge sektore, uključujući energetiku i zaštitu okoliša. Stope recikliranja vrlo su niske, a kvaliteta zraka i dalje relativno loša. Održivo gospodarenje šumama sve je veći izazov. Energetski sektor opterećuje prekomjerna regulativa, a energetske politike nisu u potpunosti u skladu s klimatskim i energetske ciljevima EU-a.
- (18) Slovačka je poduzela važne korake u osiguravanju učinkovitog funkcioniranja sustava javne nabave. Poduzeti su napor za uvođenje kriterija za dodjelu na temelju kvalitete. Obvezni elektronički alati za provedbu postupaka javne nabave trebali bi biti uvedeni do listopada 2018. Iako njihova učinkovitost nije optimalna, na svim projektima koji se financiraju sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova provedene su opsežne prethodne provjere. Međutim, rezultati i dalje nisu zadovoljavajući u području unutarnje kontrole, transparentnosti, digitalizacije, profesionalizacije i strateške javne nabave. To je utjecalo na ocjene Slovačke u pogledu protutržišnih praksi, koje su unatoč određenom poboljšanju i dalje iznad prosjeka EU-a. Osim toga, nije vidljiva puna predanost borbi protiv korupcije. Više od polovine poduzeća smatra da je u javnoj nabavi kojom upravljaju nacionalna tijela raširena korupcija.
- (19) Korupcija, složeni administrativni postupci, prekomjerna regulativa za poduzeća koja se brzo mijenja i slaba kvaliteta regulatornih tijela snažno utječu na kvalitetu poslovnog okruženja u Slovačkoj. Slovačka je u nekim međunarodnim usporedbama doduše zabilježila određeni pad, ali je i utvrdila niz mjera za poboljšanje kvalitete poslovnog okruženja i poticanje ulaganja. Osim toga, Slovačka je učvrstila svoj okvir za procjenu učinaka propisa te posljednjih godina proširila njegovu uporabu. Naposljetku, nedavno je donesena nova strategija za bolju regulativu. U sektoru poslovnih usluga i dalje su prisutne velike regulatorne prepreke, a propisi restriktivniji od prosjeka EU-a primjenjuju se na arhitekta, inženjere, porezne savjetnike, odvjetnike, patentne zastupnike, posrednike u prometu nekretninama i turističke vodiče. Preporuke za uklanjanje regulatornih prepreka dane su u Komunikaciji Komisije iz siječnja 2017.⁸. Međutim, Slovačka nije navela da je ostvarila napredak u uklanjanju tih ograničenja.
- (20) Ukupno gledajući, nije ostvaren napredak u jačanju borbe protiv korupcije. Percepcija korupcije i dalje je visoka, a kazneni progon takvih djela dodatno je pao. Percepcija korupcije dodatno se pogoršala nakon ubojstva istraživačkog novinara i njegovih rezultata povezanih s raznim slučajevima korupcije na visokoj razini. Udio slučajeva korupcije na visokoj razini u kojima se pokreće kazneni progon izrazito je nizak. Nije riješen problem nedostatka odgovornosti policije i javnih tužitelja, što otežava borbu protiv korupcije i istrage u osjetljivim slučajevima korupcije.
- (21) Unatoč određenom povećanju učinkovitosti poboljšanje djelotvornosti pravosudnog sustava, uključujući njegovu neovisnost, i dalje predstavlja izazov za Slovačku. Neovisnost pravosuđa i dalje je pitanje koje izaziva zabrinutost, uključujući postupke imenovanja sudaca na svim razinama sudstva.
- (22) Iako poticanjem inovacija Slovačka može dati poticaj konkurentnosti i olakšati prelazak na gospodarstvo utemeljeno na znanju, inovacijski kapacitet Slovačke i dalje je osrednji, uz vrlo nizak intenzitet istraživanja i razvoja u poslovnom sektoru (0,40 % BDP-a u 2016.). Slovačka ima velik proizvodni sektor srednje visoke i visoke tehnološke razine, ali multinacionalne kompanije s vladajućim položajem na tržištu zasada nisu pokazale veći interes za provođenje aktivnosti istraživanja i razvoja, a

⁸

COM(2016) 820 final.

postotak malih i srednjih poduzeća koja provode inovacije u vlastitom poduzeću u Slovačkoj je 2016. bio znatno manji (13,9 %) nego u EU-u u cjelini (28,8 %).

- (23) Javna ulaganja u istraživanje i inovacije snažno su porasla u razdoblju 2009.–2015 zbog korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova. Puni potencijal tih ulaganja nije ostvaren zbog neučinkovitosti istraživačkog okruženja u Slovačkoj. Unatoč ojačanoj ulozi Ureda potpredsjednika vlade u pogledu koordinacije istraživanja, razvoja i inovacija, upravljanje tim područjem politika općenito je slabo. Zbog rascjepkanosti sustava i slabog okvira upravljanja te podjele nadležnosti između više ministarstava i provedbenih agencija, koji su često slabo koordinirani, reforme se redovito odgađaju. Mjere za poticanje prijenosa znanja, jačanje istraživačkih kapaciteta u industriji i poboljšanje suradnje između poduzeća i akademskih krugova sporo napreduju.
- (24) Komisija je u okviru Europskog semestra 2018. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Slovačke i objavila je u Izvješću za Slovačku za 2018. Ocijenila je i Program stabilnosti za 2018. i Nacionalni program reformi za 2018. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih Slovačkoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Slovačkoj nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno unaprijediti opće ekonomsko upravljanje u Uniji na način da se na razini Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (25) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2018., a njegovo je mišljenje⁹ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE da Slovačka u 2018. i 2019. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne premašuje 4,1 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,5 % BDP-a. Provesti mjere za povećanje troškovne učinkovitosti zdravstvenog sustava i izraditi učinkovitiju strategiju za zdravstveno osoblje.
2. Pojačati mjere aktivacije i usavršavanja, uključujući kvalitetno ciljano osposobljavanje i individualizirane usluge za skupine u nepovoljnom položaju, posebice provedbom akcijskog plana za dugotrajno nezaposlene osobe. Poticati zapošljavanje žena, osobito proširenjem pristupačne i kvalitetne skrbi o djeci. Poboljšati kvalitetu i uključivost obrazovanja, među ostalim povećanjem sudjelovanja romske djece u redovnom obrazovanju od ranog djetinjstva nadalje.
3. Proširiti uporabu kriterija kvalitete i troškova održavanja u postupcima javne nabave. Suzbijati korupciju, među ostalim osiguranjem provedbe postojećeg zakonodavstva i povećanjem odgovornosti na razini policije i tužiteljstva. Poboljšati djelotvornost pravosudnog sustava, posebice zaštitom neovisnosti u postupcima imenovanja sudaca. Smanjiti rascjepkanost javnog istraživačkog sustava i poticati poslovne inovacije, među ostalim u malim i srednjim poduzećima.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁹ U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.