



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 2. 6. 2014
COM(2014) 426 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIA RADY,

**ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2014 a
ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2014**

{SWD(2014) 426 final}

Odporúčanie

ODPORÚČANIA RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2014 a

ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2014

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii¹, a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie²,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu³,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Európskeho hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

- (1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politik, ktorá sa zameria na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.
- (2) Na základe návrhov Komisie prijala Rada 13. júla 2010 odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (na roky 2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre politiky zamestnanosti členských štátov, ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby tieto integrované usmernenia zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.
- (3) Hlavy štátov alebo predsedovia vlád 29. júna 2012 rozhodli o Pakte pre rast a zamestnanosť, v ktorom sa stanovuje koherentný rámec opatrení na vnútroštátnej úrovni, úrovni EÚ a na úrovni eurozóny s využitím všetkých možných stimulov,

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2014) 426 final.

³ P7_TA(2014)0128 a P7_TA(2014)0129.

nástrojov a politík. Rozhodli o tom, že treba prijať opatrenie na úrovni členských štátov, a predovšetkým sa v plnej miere prihlásili k záväzku dosiahnuť ciele stratégie Európa 2020 a splniť odporúčania pre jednotlivé krajiny.

- (4) Rada 9. júla 2013 prijala odporúčanie, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2013, a vydala svoje stanovisko k aktualizovanému programu stability Slovenska na roky 2012 – 2016. Komisia 15. novembra 2013 v súlade s nariadením (EÚ) č. 473/2013⁴, predložila svoje stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Slovenska na rok 2014⁵.
- (5) Komisia 13. novembra 2013 prijala ročný prieskum rastu⁶, čo znamenalo začiatok európskeho semestra koordinácie hospodárskej politiky na rok 2014. Komisia v ten istý deň prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania⁷, v ktorej neurčila Slovensko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.
- (6) Európska rada 20. decembra 2013 schválila priority na zabezpečenie finančnej stability a fiškálnej konsolidácie, ako aj opatrenia na posilnenie rastu. Zdôraznila, že je potrebné presadzovať diferencovanú fiškálnu konsolidáciu, ktorá podporuje rast, obnoviť bežné úverové podmienky pre hospodárstvo, podporovať rast a konkurencieschopnosť, riešiť problematiku nezamestnanosti a sociálnych dôsledkov krízy, ako aj modernizovať verejnú správu.
- (7) Slovensko 23. apríla 2014 predložilo národný program reforiem na rok 2014 a program stability na rok 2014. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi týmito programami sa obidva programy posudzovali súčasne.
- (8) Cieľom rozpočtovej stratégie uvedenej v programe stability na rok 2014 je zabezpečiť udržateľnosť nápravy nadmerného deficitu a do roku 2017 dosiahnuť strednodobý cieľ štrukturálneho deficitu na úrovni približne 0,5 % HDP. Tento strednodobý cieľ je prísnejší, než sa vyžaduje v Pakte stability a rastu. Celkový deficit verejných financií Slovenska sa v roku 2013 udržateľným spôsobom dostal pod 3 % HDP. Z plánovanej (prepočítanej) zmeny štrukturálneho salda na rok 2014 vyplýva, že Slovensko sa významne odchyľuje od požadovaného postupu úpravy smerom k strednodobému cieľu. V roku 2015 by plánované zlepšenie na úrovni 0,3 % HDP bolo v súlade s pravidlami Paktu stability a rastu. V neskorších rokoch by program stability nezabezpečil primeranú úpravu smerom k strednodobému cieľu. Tempo rastu výdavkov v rokoch 2014 a 2015 by bolo v súlade s referenčnou hodnotou pre výdavky. V programe stability sa predpokladá, že najväčšia časť konsolidačného úsilia, ktoré treba vynaložiť, sa realizuje v rokoch 2016 a 2017. Celkovo postup úpravy smerom k strednodobému cieľu predstavuje riziká, pokiaľ ide o plnenie požiadaviek Paktu stability a rastu. V programe stability sa predpokladá, že verejný dlh zostane pod úrovňou referenčnej hodnoty 60 % HDP počas celého programového obdobia. Makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú rozpočtové prognózy v programe a ktorý schválil nezávislý orgán (Výbor pre makroekonomické prognózy), je prijateľný. Opatrenia, ktoré už boli kvantifikované, nezabezpečia, že sa dosiahnu rozpočtové ciele vymedzené orgánmi. Okrem toho nie všetky príjmové opatrenia sú dostatočne špecifikované a reformy štátnej správy zamerané na úsporu nákladov zostávajú naďalej vystavené rizikám

⁴ Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11.

⁵ C(2013) 8011 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

súvisiacim s ich vykonaním, pričom mzdové náklady sa podobne ako v minulosti nemusia trafiť do rozpočtovaných hodnôt. Na druhej strane, v údajoch predložených v programe stability sa ešte nezohľadňujú očakávané úspory vyplývajúce z aktivácie dlhovej brzdy. Podľa prognózy Komisie z jari 2014, ktorá zahŕňa vplyv úspor výdavkov v dôsledku dlhovej brzdy, by odchýlka od postupu úpravy bola v roku 2014 nižšia, než sa predpokladalo v programe, zatiaľ čo v roku 2015 sa predpokladá dostatočná štrukturálna úprava a v oboch rokoch 2014 a 2015 dôjde k splneniu referenčnej hodnoty pre výdavky. Aj keď sa v programe stability a programe národných reforiem uvádza zámer zvýšiť výdavky podporujúce rast, zdá sa, že nemá plnú podporu v plánoch, z ktorých sa vychádza. Výdavky štátneho rozpočtu na vzdelávanie sa v roku 2014 zvýšia, ale v nasledujúcich rokoch klesnú. Na základe posúdenia programu stability a prognózy Komisie podľa nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 sa Rada domnieva, že v roku 2014 existuje riziko odchýlenia od postupu úpravy smerom k strednodobému cieľu, pričom primeraná náprava sa očakáva v roku 2015.

- (9) V reakcii na požiadavky zmluvy o stabilite, koordinácii a správe Slovensko v novembri 2013 zaviedlo pravidlo vyrovnaného rozpočtu. Rozpočtový rámec je však oslabený chýbajúcimi rozpočtovými stropmi. Aj keď sa ich zavedenie predpokladalo v programe stability na rok 2013, záväzok sa doposiaľ nesplnil. Pokiaľ ide o udržateľnosť verejných financií, Slovensko zostáva krajinou so stredným rizikom a predpokladá sa, že výdavky na zdravotnú starostlivosť budú hlavnou hybnou silou rastu nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva., ktorý predstavuje 2 % HDP, čo je druhý najvyšší predpokladaný rast výdavkov na zdravotnú starostlivosť zo všetkých členských štátov EÚ. Problémy pretrvávajú hlavne v oblasti nemocničnej starostlivosti a primárnej starostlivosti. Vláda v decembri 2013 prijala strategický rámec v oblasti zdravia na roky 2014 – 2030 na zlepšenie nákladovej účinnosti. Stratégia si teraz vyžaduje podrobné vykonávacie plány.
- (10) Slovensko dosiahlo pokrok pri zlepšovaní výberu daní a pokračuje vo vykonávaní akčného plánu na boj proti podvodom, pričom sa už zaviedla približne polovica opatrení. Zdá sa, že vďaka tomu sa v roku 2013 zlepšila efektívnosť slovenského daňového systému, a to najmä v prípade DPH, aj keď je aj naďalej potrebné konsolidovať úsilie a posilniť analytické a audítorské kapacity daňovej správy a zjednotenie výberu daní, cla a príspevkov do sociálneho poistenia zaostáva za harmonogramom. Ak sa má pokračovať vo fiškálnej konsolidácii, ktorá podporuje rast, Slovensko by mohlo viac stavať na daniach, ktoré menej spomaľujú rast, napríklad na periodickej dani z nehnuteľností a environmentálnych daniach. V tomto ohľade sa pri reforme periodickej dane z nehnuteľností a jej prepojení s trhovou hodnotou nehnuteľností nedosiahol žiadny pokrok. Príjmy z tejto dane zostávajú nízke a od roku 2000 sa nemenia. Vláda v roku 2013 zaviedla opatrenia na zníženie značného rozdielu v daňovom zaťažení medzi zamestnancami a samostatne zárobkovo činnými osobami, významný rozdiel v efektívnych daňových sadzbách týchto dvoch skupín pozorovaný v roku 2012 však pretrváva.
- (11) Slovenský trh práce naďalej čelí početným problémom. Nezamestnanosť, ktorá zostáva na úrovni 14 %, je väčšinou dlhodobá, čo poukazuje na štrukturálnu povahu problému nezamestnanosti na Slovensku. Slovensko dosiahlo určitý pokrok smerom k zníženiu daňového zaťaženia v prípade zamestnancov s nízkymi mzdami, ktorí prichádzajú na trh práce po dlhodobej nezamestnanosti, účinnosť týchto opatrení však treba monitorovať a posúdiť. V iných oblastiach sa dosiahol iba obmedzený

pokrok, najmä zlepšenie kapacity verejných služieb zamestnanosti pri poskytovaní personalizovanejších služieb a posilnenie väzby medzi aktivačnými opatreniami a sociálnou pomocou. Pokiaľ ide o nezamestnanosť mladých ľudí, verejné služby zamestnanosti majú obmedzené kapacity na včasnú intervenciu a individuálne prispôsobené služby podľa profilov uchádzačov o zamestnanie, ako aj na podchytenie nezaevidovaných mladých ľudí. V súlade s cieľmi záruky pre mladých ľudí je tu teda potreba konať v týchto oblastiach. Cieľnejšie opatrenia sú potrebné pre najviac znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie vrátane Rómov, ktorých zamestnanosť zostáva veľmi nízka. Nedostatok primeraných zariadení starostlivosti o deti, najmä o deti mladšie ako tri roky, sťažuje matkám návrat na trh práce.

- (12) Obmedzené zohľadňovanie trhu práce vo vzdelávaní brzdí ponuku kvalifikovanej pracovnej sily. Výsledky žiakov povinnej školskej dochádzky sú pod úrovňou priemeru EÚ a významne sa zhoršujú. Verejné výdavky na vzdelávanie zostávajú nízke aj napriek nedávnomu zvýšeniu plátov učiteľov; došlo k posilneniu počiatočnej odbornej prípravy učiteľov a upevneniu praktických skúseností, v tomto úsilí však treba pokračovať. Napriek úsiliu vlády o reformovanie odborného vzdelávania a odbornej prípravy a dotovanie pracovných miest pre mladých ľudí, zostáva nezamestnanosť mladých ľudí medzi najvyššími v EÚ a prechod zo školy do práce je aj naďalej komplikovaný. Pomerne nízky percentuálny podiel bakalárskych programov, ktoré pripravujú poslucháčov na výkon povolania, a nedostatočná spolupráca so zamestnávateľmi obmedzujú prepojenie terciárneho vzdelávania na potreby trhu práce. Zlepšenie kvality vyššieho vzdelávania a spolupráce medzi podnikmi a vzdelávacími inštitúciami by takisto pomohlo zvýšiť inovačnú kapacitu slovenského hospodárstva. Plány stratégie inteligentnej špecializácie sú orientované správnym smerom, musia sa však účinne vykonať. Trvalo nízke poskytovanie dobrej kvality výchovy a starostlivosti v ranom detstve sa prejavuje v učebných výsledkoch, a to najmä v prípade Rómov. Doterajšie iniciatívy zamerané na zlepšenie učebných výsledkov rómskych žiakov sú príliš závislé od projektov spolufinancovaných EÚ.
- (13) V oblasti energetiky Slovensko dosiahlo pokrok v prípravných prácach na viacerých prepojeniach elektrickej a plynovej siete so susednými krajinami; sú však potrebné opatrenia na zabezpečenie lepšieho fungovania slovenského trhu s energiou, a najmä na zvýšenie transparentnosti mechanizmu stanovovania sieťových poplatkov. V novom programovom období sa na financovanie EÚ navrhuje balík opatrení na zlepšenie energetickej efektívnosti.
- (14) Reforma verejnej správy s cieľom zlepšiť orientáciu na zákazníka sa vykonáva, slovenská verejná správa však naďalej nedosahuje dobré výsledky v oblasti kvality a efektívnosti. Pretrvávajúca vysoká fluktuácia zamestnancov spojená s politickým cyklom spolu so slabým riadením ľudských zdrojov a slabými analytickými kapacitami oslabuje tvorbu politiky založenej na dôkazoch. Slovensko naďalej zaznamenáva slabé výsledky v medzinárodných ukazovateľoch korupcie a dosiahlo nepatrný pokrok pri zlepšovaní efektívnosti a transparentnosti svojho systému súdnictva. Kvalita podnikateľského prostredia na Slovensku sa zhoršila a podpora rýchlo rastúcich firiem stagnuje. Slovensko nedávno zreformovalo svoje pravidlá verejného obstarávania, uplatňovanie týchto pravidiel však zostáva problémom a vplyv reformy verejného obstarávania z roku 2013 zostáva naďalej obmedzený.
- (15) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Slovenska. Posúdila program stability a národný program reforiem. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku na Slovensku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na

potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Európskej únie zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sa premietli do nižšie uvedených odporúčaní 1 až 6.

- (16) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability Slovenska a jej stanovisko⁸ sa premietlo najmä do odporúčania uvedeného v bode 1.
- (17) V kontexte európskeho semestra Komisia takisto vykonala analýzu hospodárskej politiky eurozóny ako celku. Na základe tejto analýzy Rada vydala osobitné odporúčania pre členské štáty, ktorých menou je euro. Slovensko by malo takisto zabezpečiť úplné a včasné vykonanie týchto odporúčaní,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Slovensko v období rokov 2014 – 2015 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Po náprave nadmerného deficitu posilniť rozpočtové opatrenia na rok 2014 vzhľadom na vznikajúci rozdiel 0,3 % HDP v porovnaní s požiadavkami Paktu stability a rastu na základe prognózy Komisie z jari 2014. V roku 2015 zabezpečiť požadovanú úpravu 0,1 % HDP smerom k strednodobému cieľu, a pritom zohľadniť očakávané nepriaznivé hospodárske podmienky. Následne, až do dosiahnutia strednodobého cieľa, pokračovať v ročnej štrukturálnej úprave na úrovni referenčnej hodnoty 0,5 % HDP. Ďalej posilňovať fiškálny rámec, a to aj zavedením záväzných a vynútiteľných výdavkových stropov. Zlepšiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií zvýšením nákladovej účinnosti sektora zdravotnej starostlivosti, najmä racionalizáciou nemocničnej starostlivosti a riadenia, ako aj posilnením primárnej starostlivosti.
2. Zlepšiť efektívnosť daňovej správy posilnením kapacít auditu, posudzovania rizík a výberu daní. Prepojiť základ zdanenia nehnuteľností s trhovou hodnotou nehnuteľností.
3. Účinnejšie riešiť dlhodobú nezamestnanosť prostredníctvom aktivačných opatrení, druhej šance na vzdelávanie a individuálne prispôbeného kvalitného odborného vzdelávania. Zvýšiť kapacitu verejných služieb zamestnanosti pre správu prípadov, personalizované poradenstvo a aktiváciu uchádzačov o zamestnanie a posilniť väzbu medzi aktiváciou a sociálnou pomocou. V súlade s cieľmi záruky pre mladých ľudí účinne riešiť nezamestnanosť mladých ľudí zlepšením včasnej intervencie. Zlepšiť stimuly v oblasti zamestnanosti žien zlepšením poskytovania zariadení starostlivosti o deti, najmä pre deti do troch rokov.
4. Prijatť opatrenia na zvýšenie kvality vyučovania s cieľom zlepšiť učebné výsledky. Posilniť poskytovanie vzdelávania na pracovisku v rámci odborného vzdelávania a prípravy. Prispôbiť akreditačné, finančné a riadiace opatrenia na podporu vytvárania bakalárskych programov orientovaných na výkon povolania. Zlepšiť kvalitu a relevantnosť vedeckej základne a vypracovať plány na posilnenie účinného odovzdávania poznatkov a spolupráce medzi akademickou obcou, výskumom a podnikateľskou sférou. Prijatť systémové opatrenia na zlepšenie prístupu k vysoko kvalitnému a inkluzívnemu predškolskému a školskému vzdelávaniu pre marginalizované komunity vrátane Rómov a prijatť opatrenia na rozšírenie ich účasti na odbornej príprave a vyššom vzdelávaní.

⁸ Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

5. Zintenzívniť úsilie o lepšie fungovanie trhu s energiou, najmä zvýšením verejnej transparentnosti regulačného rámca a preskúmaním faktorov spôsobujúcich vysoké sieťové poplatky za elektrinu, najmä pre priemyselných odberateľov. Na základe doposiaľ dosiahnutého pokroku ďalej rozvíjať prepojenia so susednými krajinami vrátane Ukrajiny v súlade s memorandom o porozumení podpísaným v apríli.
6. Prijat' opatrenia na zvýšenie nezávislosti verejnej služby, a to aj zmenou zákona o štátnej službe. Prijat' stratégiu na zlepšenie riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe. Zintenzívniť úsilie o posilnenie analytickej kapacity na kľúčových ministerstvách s cieľom prijať politiky založené na dôkazoch a skvalitniť posudzovanie vplyvu politík. Prijat' opatrenia na boj proti korupcii a zrýchliť úsilie o zlepšenie efektívnosti a kvality systému súdnictva. Zaviesť opatrenia na zlepšenie podnikateľského prostredia, a to aj pre malé a stredné podniky. Zintenzívniť úsilie o zlepšenie efektívnosti verejného obstarávania.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*