



V Bruseli 18. 5. 2016
COM(2016) 345 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

**ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2016
a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2016**

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2016

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2016

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 Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

- (1) Komisia 26. novembra 2015 prijala ročný prieskum rastu⁴, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2016. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada v dňoch 17. až 18. marca 2016. Komisia 26. novembra 2015 prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania⁵, v ktorej Slovensko neurčila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady týkajúce sa hospodárskej politiky v eurozóne⁶. Toto odporúčanie schválila Európska rada na zasadnutí 18. – 19. februára 2016 a Rada ho prijala 8. marca 2016. Slovensko ako krajina, ktorej menou je euro, by malo aj vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami v hospodárskej a menovej únii zabezpečiť úplné a včasné vykonanie uvedeného odporúčania.

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² COM(2016) 345 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 a P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ COM(2015) 692 final.

- (2) Správa o Slovensku na rok 2016 bola uverejnená 26. februára 2016⁷. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Slovensko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 14. júla 2015, ako aj pokrok Slovenska pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020.
- (3) Slovensko predložilo 29. apríla 2016 svoj národný program reforiem na rok 2016 a svoj program stability na rok 2016. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.
- (4) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny sa zohľadnili pri programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2014 – 2020. Podľa článku 23 nariadenia (EÚ) č. 1303/2013 platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať toto ustanovenie, v usmerneniach o uplatňovaní opatrení spájajúcich účinnosť európskych štrukturálnych a investičných fondov a riadnu správu hospodárskych záležitostí⁸.
- (5) Slovensko v súčasnosti podlieha preventívnej časti Paktu stability a rastu. Vláda vo svojom programe stability na rok 2016 plánuje zlepšiť celkový deficit na úroveň – 1,9 % HDP v roku 2016 a ďalej postupne na úroveň –1,3 % HDP v roku 2017. Podľa programu stability by sa mal strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je štrukturálny deficit vo výške 0,5 % HDP, dosiahnuť v roku 2019. Na základe programu sa očakáva, že pomer verejného dlhu k HDP dosiahne v roku 2016 52,9 % a bude ďalej klesať až na úroveň 47,3 % v roku 2019. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, je vierohodný. Opatrenia potrebné na podporu plánovaných cieľových deficitov na obdobie od roku 2017 však neboli dostatočne konkretizované. Z prognózy Komisie z jari 2016 vyplýva, že v prípade Slovenska existuje v roku 2016 riziko určitej odchýlky od strednodobého rozpočtového cieľa, pričom v roku 2017 krajina pri nezmenených politikách podľa očakávaní dosiahne odporúčanú úpravu. Rada na základe svojho posúdenia programu stability a po zohľadnení prognózy Komisie z jari 2016 zastáva názor, že v prípade Slovenska sa vo všeobecnosti očakáva dodržanie ustanovení Paktu stability a rastu. Na zabezpečenie dodržiavania uvedených ustanovení v roku 2016 však budú potrebné ďalšie opatrenia. Na tento účel by malo zásadný význam prijatie dlho odkladaných záväzných výdavkových stropov a vykonávanie programu „Hodnota za peniaze“ na zvýšenie efektívnosti verejných výdavkov, v rámci ktorého sa plánuje revízia výdavkov vo vybraných oblastiach.
- (6) Dlhodobá udržateľnosť verejných financií na Slovensku je naďalej problematická. Príčinou je najmä predpokladaný rast nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva v oblasti zdravotnej starostlivosti a dôchodkov. Očakáva sa, že nárast dôchodkových výdavkov Slovenska do roku 2060 bude jeden z najvyšších v EÚ, pričom ho spôsobí starnutie obyvateľstva a nízka miera pôrodnosti. Zákonný vek odchodu do dôchodku na Slovensku je relatívne nízky – čiastočne kvôli faktorom súvisiacim so strednou dĺžkou života. Výdavky na zdravotnú starostlivosť sú hlavným faktorom zvyšovania nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva. Výdavky na verejnú zdravotnú starostlivosť podľa očakávaní v dlhodobom horizonte výrazne narastú, hoci pôjde o nárast z relatívne nízkej úrovne. Zdravotné ukazovatele sú na Slovensku napriek

⁷ SWD(2016) 93 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

istému zlepšeniu stále veľmi nízke. S cieľom zvýšiť nákladovú účinnosť v zdravotníctve prijala vláda opatrenia v oblasti nemocničnej aj ambulantnej starostlivosti. Pokračujú snahy zaviesť model integrovanej starostlivosti. Úspech tejto reformy bude pravdepodobne závisieť od toho, do akej miery sa ho zhostia kľúčové zainteresované strany, ako aj od integrácie centier zdravotnej starostlivosti a nemocníc a od primeraného personálneho zabezpečenia. Napriek opatreniam prijatým s cieľom predísť ďalšiemu hromadeniu dlhu verejných nemocníc sú viaceré z nich stále v zlej finančnej situácii. Na úplné zvrátenie negatívnych trendov vo výdavkovej oblasti treba ešte riešiť výzvy, ako je reštrukturalizácia nemocničných kapacít, zavedenie systému prospektívnych náhrad a posilnenie hospodárskej súťaže pri verejnom obstarávaní v oblasti zdravotnej starostlivosti. Pokiaľ ide o ambulatnú starostlivosť, všeobecní lekári si neplnia dostatočne svoju úlohu prvotného kontaktu. Táto situácia je dôsledkom neoptimálneho rozdelenia kompetencií medzi všeobecnými lekármi a špecialistami a vedie k tomu, že pacienti sa uchýľujú k nákladnejšej špecializovanej starostlivosti. Pokiaľ ide o zdaňovanie, opatrenia vlády na boj proti daňovým podvodom prispeli k lepšiemu výberu daní, najmä v oblasti dane z pridanej hodnoty (DPH). Výpadky príjmov z DPH sú však naďalej vysoké, čiže problém v oblasti dodržiavania predpisov pretrváva. V dôsledku silného dôrazu na výber DPH v posledných rokoch sa venovala menšia pozornosť iným dôležitým daňovým oblastiam, ako je napríklad zdaňovanie príjmov. Dôraz kladený na audit navyše spôsobil, že iné funkcie daňovej správy – napríklad vymáhanie daňových dlhov – sú nedostatočne rozvinuté. Zdá sa preto, že v pridelovaní zdrojov v rámci daňového systému existuje priestor na zlepšenie. Stratégia, v ktorej by sa stanovili ciele na zlepšovanie daňovej disciplíny, zatiaľ nebola vypracovaná.

- (7) Napriek zlepšeniam na trhu práce, ktoré sú výsledkom značného hospodárskeho oživenia a nedávnych politických opatrení, zostáva dlhodobá nezamestnanosť problémom aj naďalej. Miera dlhodobej nezamestnanosti je stále jedna z najvyšších v EÚ (7,6 % v porovnaní so 4,3 % v EÚ ako celku v treťom štvrtroku 2015). Týka sa predovšetkým marginalizovaných Rómov, osôb s nízkou kvalifikáciou a mladých ľudí. Opatrenia na riešenie nezamestnanosti boli prijaté v oblasti odborného vzdelávania a prípravy, dotovaných pracovných miest a pracovného poradenstva. Úspešná realizácia väčšiny z týchto reforiem však bude závisieť od kapacity verejných služieb zamestnanosti. Napriek tomu, že na Ústredí práce, sociálnych vecí a rodiny došlo k reorganizácii a že sa zlepšil prístup k odbornej príprave, stále pretrvávajú ťažkosti pri zavádzaní individualizovanej podpory pre dlhodobo nezamestnaných a zraniteľné skupiny. Účasť Rómov na slovenskom trhu práce je naďalej veľmi nízka a zvyšovanie miery ich zamestnanosti napreduje len pomaly. Nízky stupeň vzdelania a úroveň zručností spolu s diskrimináciou sú faktormi, ktoré ovplyvňujú ich nízku účasť na trhu práce. Nízka miera zamestnanosti žien v plodnom veku odzrkadľuje dlhú materskú dovolenku (až tri roky), nedostatok zariadení starostlivosti o deti (najmä v prípade detí do troch rokov), vysoké náklady na starostlivosť o dieťa a obmedzené využívanie pružného pracovného času. Okrem toho pretrvávajú aj regionálne rozdiely – miera nezamestnanosti na východnom Slovensku je stále dvakrát taká vysoká ako v Bratislave. Pokiaľ ide o riadenie služieb trhu práce, opatrenia prijaté v posledných mesiacoch neposkytujú na mieru šitý prístup k štrukturálnym problémom slovenského trhu práce.
- (8) Vzdelávací systém nie je dostatočne zameraný na zvyšovanie hospodárskeho potenciálu Slovenska. Výsledky v oblasti vzdelávania sú v medzinárodnom porovnaní slabé a ešte viac sa zhoršili. Do veľkej miery to súvisí s neprimeraným vzdelávaním učiteľov a nízkou atraktivnosťou učiteľského povolania. Napriek tomu,

že platy učiteľov sa v roku 2016 zvýšili o 4 %, nízke mzdy a nedostatočná praktická príprava spolu s ďalšími faktormi spôsobujú, že toto povolanie je pre mladých ľudí neatraktívne. Nedávno prijaté právne predpisy proti segregácii sa ešte musia implementovať, aby priniesli pozitívne zmeny a zvýšili zapojenie Rómov do hlavného prúdu vzdelávania (vrátane predškolského vzdelávania).

- (9) Verejnú správu stále brzdí neefektívnosť. Vzhľadom na jej fragmentovanú a nepružnú štruktúru chýba účinná koordinácia. Prijatie stratégie riadenia ľudských zdrojov (v októbri 2015) je krok správnym smerom. Nový zákon o štátnej službe, ktorý je nevyhnutným predpokladom jej úspešného vykonávania, však zatiaľ prijatý nebol. Vláda prijala viaceré opatrenia na boj proti korupcii, ich účinok bol však doposiaľ len mierny. Slovensko dosahuje obmedzené výsledky, pokiaľ ide o začatie trestných konaní a stíhanie prípadov korupcie vrátane nezákonných postupov pri verejnom obstarávaní. Postupy pri udeľovaní stavebného povolenia v prípade rozsiahlych investičných a infraštruktúrnych projektov sa skrátili. Kvalitatívne orientované súťaženie o zákazky prebieha len v obmedzenom rozsahu. Príčinami sú nekonsolidované riadenie, chýbajúce koncipovanie postupov verejného obstarávania založené na dôkazoch, nedostatočná odbornosť, konflikty záujmov, súťažné špecifikácie šité na mieru a nadužívanie kritéria najnižšej ceny. V správach sa neustále poukazuje na nedostatky vo verejnom obstarávaní, ktoré negatívne ovplyvňujú efektívnosť pridelovania verejných zdrojov. Časté zmeny právnych predpisov a zaťažujúce administratívne postupy a požiadavky nepriaznivo vplyvajú na podnikanie na Slovensku. Vysoké administratívne a regulačné prekážky v súvislosti s niektorými odbornými službami a sieťovými odvetviami, nedostatky v niektorých oblastiach, ako je vymáhateľnosť zmlúv a riešenie platobnej neschopnosti, ako aj dlhotrvajúce obavy týkajúce sa kvality súdneho systému poškodzujú podnikateľské prostredie a odrádzajú investorov. Boli prijaté určité opatrenia na uľahčenie podnikania, ako napríklad Centrum lepšej regulácie zriadené v októbri 2015 a otvorenie Národného podnikateľského centra začiatkom roka 2016. Implementácia iniciatívy „Small Business Act“ (SBA) v rámci stratégie rozvoja MSP však bola odložená.
- (10) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Slovenska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2016. Zároveň posúdila program stability, národný program reforiem a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Slovensku v predchádzajúcich rokoch. 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 EÚ zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 3.
- (11) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability a jej stanovisko je premietnuté najmä do ďalej uvedeného odporúčania 1,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Slovensko v rokoch 2016 a 2017 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Dosiahnuť v roku 2016 ročnú fiškálnu úpravu o 0,25 % HDP a v roku 2017 o 0,5 % HDP smerom k strednodobému rozpočtovému cieľu. Zvýšiť nákladovú efektívnosť v systéme zdravotnej starostlivosti. Prijat' opatrenia na zlepšenie daňovej disciplíny.

2. Zlepšiť aktivačné opatrenia pre dlhodobo nezamestnané osoby a iné znevýhodnené skupiny, vrátane individualizovaných služieb a cielenej odbornej prípravy. Uľahčiť zamestnávanie žien, a to najmä rozšírením poskytovania cenovo dostupnej a kvalitnej starostlivosti o deti. Zlepšiť výsledky v oblasti vzdelávania zvyšovaním atraktívnosti učiteľského povolania a posilňovaním účasti rómskych detí od raného detstva v hlavnom prúde vzdelávania.
3. Skonsolidovať spôsob riadenia, posilniť prechod od súťaží orientovaných výlučne na cenu k obstarávaniu na základe kvality a zlepšiť stíhanie nezákonných praktík pri verejnom obstarávaní. Zlepšiť transparentnosť, kvalitu a účinnosť riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe – najmä prijatím nového zákona o štátnej službe –, ako aj účinnosť súdneho systému. Prijat' komplexný plán na odstránenie administratívnych a regulačných prekážok pre podnikateľský sektor.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*