

ODPORÚČANIE RADY**z 8. júla 2014,****ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2014 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2014**

(2014/C 247/23)

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 koordinácii⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 5 ods. 2,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

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) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o zavedení novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameriava na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na zvýšenie 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⁽²⁾, 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 členských štátov 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, 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⁽³⁾, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2013, a predložila svoje stanovisko k aktualizovanému programu stability Slovenska na roky 2012 – 2016. Komisia 15. novembra 2013 v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013⁽⁴⁾ predložila svoje stanovisko k návrhu rozpočtového plánu Slovenska na rok 2014.

⁽¹⁾ OJ L 209, 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Ponechané na rok 2014 rozhodnutím Rady 2014/322/EÚ zo 6. mája 2014 o usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov na rok 2014 (Ú. v. EÚ L 165, 4.6.2014, s. 49).

⁽³⁾ Ú. v. EÚ C 217, 30.7.2013, s. 71.

⁽⁴⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 473/2013 z 21. mája 2013 o spoločných ustanoveniach o monitorovaní a posudzovaní návrhov rozpočtových plánov a zabezpečení nápravy nadmerného deficitu členských štátov v eurozóne (Ú. v. EÚ L 140, 27.5.2013, s. 11).

- (5) Komisia 13. novembra 2013 prijala ročný prieskum rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra koordinácie hospodárskych politík na rok 2014. Komisia zároveň 13. novembra 2013 prijala na základe nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011⁽¹⁾ správu o mechanizme varovania, v ktorej Slovensko nie je uvedené medzi členskými štátmi, v súvislosti s ktorými 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 svoj národný program reforiem na rok 2014 a svoj 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 smerujúcej k jeho 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 stability a ktorý schválil nezávislý orgán (Výbor pre makroekonomické prognózy), je hodnoverný.

Opatrenia, ktoré už boli kvantifikované, nezabezpečujú, že sa dosiahnu rozpočtové ciele stanovené orgánmi. Okrem toho nie všetky príjmové opatrenia sú dostatočne špecifikované a reformy štátnej správy zamerané na úsporu nákladov zostávajú naďalej vystavené rizikám súvisiacim s ich vykonaním, pričom mzdové náklady verejnej správy sa podobne ako v minulosti nemusia trafiť do rozpočtovaných hodnôt. Na druhej strane, v údajoch predložených v programe stability sa ešte nezohľadňujú úspory vyplývajúce z aktivácie vnútroštátnej dlhovej brzdy. Podľa prognózy útvarov 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 stability, zatiaľ čo v roku 2015 sa predpokladá dostatočná štrukturálna úprava a v oboch rokoch 2014 a 2015 dôjde k splneniu referenčnej hodnoty pre výdavky.

- (9) 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 (ES) č. 1466/97 sa Rada domnieva, že v roku 2014 existuje riziko odchylenia sa od postupu úpravy smerujúcej k strednodobému cieľu, pričom primeraná náprava sa očakáva v roku 2015.
- (10) V reakcii na požiadavky zmluvy o stabilite, koordinácii a správe zaviedlo Slovensko v novembri 2013 pravidlo vyrovnaného rozpočtu. Rozpočtový rámec je však oslabený chýbajúcimi záväznými a vynútiteľnými výdavkovými stropmi. Aj keď sa ich zavedenie predpokladalo v programe stability na rok 2013,

⁽¹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh (Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25).

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. 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.

- (11) Slovensko dosiahlo pokrok pri zlepšovaní výberu daní a pokračuje vo vykonávaní akčného plánu na boj proti daňovým 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 auditorské kapacity daňovej správy, pričom 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, najmä 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 nezmenené v relatívnom vyjadrení od roku 2000. 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.
- (12) Trh práce naďalej čelí viacerým výzvam. 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 dlhobojnej nezamestnanosti, účinnosť týchto opatrení však treba monitorovať a posúdiť. V iných oblastiach sa dosiahol iba obmedzený pokrok, konkrétne zlepšenie kapacity verejných služieb zamestnanosti pri poskytovaní personalizovaných 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 prispôbovanie služieb podľa profilov uchádzačov o zamestnanie, ako aj na podchytenie nezaevidovaných mladých ľudí. V súlade s cieľmi záruky pre mladých ľudí je tu preto potrebné v týchto oblastiach konať. 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.
- (13) Obmedzený význam vzdelávania na trhu práce brzdí ponuku kvalifikovanej pracovnej sily. Výsledky žiakov povinnej školskej dochádzky sú pod úrovňou priemeru EÚ a významne sa zhoršili. Verejné výdavky na vzdelávanie zostávajú nízke aj napriek nedávnomu zvýšeniu platov učiteľov; posilňuje sa počítačová odborná príprava učiteľov a praktické skúsenosti, v tomto úsilí však treba pokračovať. Napriek úsilí vlády o reformovanie odborného vzdelávania a odbornej prípravy a dotovanie pracovných miest pre mladých ľudí zostáva nezamestnanosť mladých ľudí medzi najvyššími v Únii 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 znižujú relevantnosť terciárneho vzdelávania z hľadiska potrieb trhu práce. Zlepšenie kvality vyššieho vzdelávania a spolupráce medzi podnikmi a vzdelávacími inštitúciami by takisto pomohlo zvýšiť inovačnú kapacitu hospodárstva. Plány stratégie inteligentnej špecializácie sú orientované správnym smerom, musia sa však účinne vykonať. Trvalo obmedzené poskytovanie výchovy a starostlivosti dobrej kvality v ranom detstve ovplyvňuje učebné výsledky, a to najmä v prípade Rómov. Doterajšie iniciatívy zamerané na zlepšenie učebných výsledkov rómskych žiakov sú príliš závislé od projektov spolufinancovaných zo strany EÚ.
- (14) V oblasti energetiky dosiahlo Slovensko pokrok v 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.

- (15) Reforma verejnej správy s cieľom zlepšiť orientáciu na zákazníka sa vykonáva, 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 s cieľom zlepšiť transparentnosť a účinnosť, uplatňovanie týchto pravidiel však zostáva problémom a vplyv reformy verejného obstarávania z roku 2013 zostáva naďalej obmedzený.
- (16) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Slovenska. Posúdila národný program reforiem a program stability. 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 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.
- (17) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala program stability a jej stanovisko⁽¹⁾ sa premietlo najmä do odporúčania 1.
- (18) V kontexte európskeho semestra Komisia takisto vykonala analýzu hospodárskej politiky eurozóny ako celku. Na tomto základe Rada vydala osobitné odporúčania adresované členským štátom, ktorých menou je euro⁽²⁾. Slovensko ako krajina, ktorej menou je euro, by malo takisto zabezpečiť úplné a včasné vykonanie uvedených odporúčaní.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Slovensko v rokoch 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 preventívnej časti Paktu stability a rastu na základe prognózy útvarov 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 zabezpečením 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. Prispôsobiť 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.

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

(2) Pozri stranu 141 tohto úradného vestníka.

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 8. júla 2014

Za Radu

predseda

P. C. PADOAN
