



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli, 7.6.2011
SEK(2011) 815 v konečnom znení

Odporúčanie pre

ODPORÚČANIA RADY

týkajúce sa národného programu reforiem Slovenska na rok 2011,

ktorým sa predkladá stanovisko Rady

k aktualizovanému programu stability Slovenska na roky 2011 – 2014

{ SEK(2011) 733 v konečnom znení }

Odporúčanie pre

ODPORÚČANIA RADY

týkajúce sa národného programu reforiem Slovenska na rok 2011,

ktorým sa predkladá stanovisko Rady

k aktualizovanému programu stability Slovenska na roky 2011 – 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 koordinácií¹, a najmä na jeho článok 5 ods. 3,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie²,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

po konzultácii s Hospodárskym a finančným výborom,

keďže:

- (1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Európskej komisie o iniciovaní novej stratégie pre zamestnanosť a rast nazwanej Európa 2020, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík, ktorá sa zameria na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.
- (2) Rada 13. júla 2010 prijala odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení k hospodárskym politikám členských štátov a Únie (2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení politík zamestnanosti členských štátov³, ktoré spolu tvoria „integrované usmernenia“. Členské štáty boli vyzvané, aby integrované usmernenia zohľadnili vo svojich vnútroštátnych hospodárskych politikách a politikách zamestnanosti.

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Ú. v. EÚ C , , s. .

³ Rozhodnutím Rady 2011/308/EÚ z 19. mája 2011 sa stanovuje, že sú naďalej platné aj v roku 2011.

- (3) Komisia 12. januára 2011 prijala prvý ročný prieskum rastu, čo znamená začiatok nového cyklu hospodárskeho riadenia v EÚ a prvý európsky semester ex-ante a integrovanej koordinácie politiky, ktorá je zakotvená v stratégii Európa 2020.
- (4) Európska rada 25. marca 2011 schválila priority fiškálnej konsolidácie a štrukturálnej reformy (v súlade so závermi Rady z 15. februára a 7. marca 2011 a v nadväznosti na ročný prieskum Komisie v oblasti rastu). Zdôraznila potrebu dať prioritu obnoveniu stabilných rozpočtov a fiškálnej udržateľnosti, zníženiu nezamestnanosti prostredníctvom reforiem pracovného trhu a vynaloženiu nového úsilia na posilnenie rastu. Európska rada požiadala členské štáty, aby tieto priority premietli do konkrétnych opatrení, ktoré zahrnú do svojich programov stability alebo konvergenčných programov a do svojich národných programov reforiem.
- (5) Európska rada 25. marca 2011 takisto vyzvala členské štáty, ktoré sa zúčastňujú na Pakte Euro Plus, aby svoje záväzky predložili včas na to, aby mohli byť zaradené do ich programov stability alebo konvergenčných programov a do ich národných programov reforiem.
- (6) Slovensko 28. apríla 2011 predložilo aktualizáciu svojho programu stability na rok 2011, ktorý sa vzťahuje na obdobie rokov 2011 – 2014, a 2. mája 2011 svoj národný program reforiem na rok 2011. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva programy posudzovali súčasne.
- (7) Vzhľadom na svoju veľkú obchodnú otvorenosť a špecializáciu na výrobu tovaru dlhodobej spotreby bolo slovenské hospodárstvo výrazne zasiahnuté kolapsom svetového obchodu a agregovaného dopytu, ktorý nasledoval po finančnej kríze. V dôsledku toho sa HDP v roku 2009 znížil o 4,7 % a nezamestnanosť vzrástla na 12 %. V roku 2010 sa hospodárska situácia prevažne v dôsledku oživenia vonkajšieho dopytu výrazne zlepšila z hľadiska rastu produkcie (4,1 % rast HDP), ale z hľadiska zamestnanosti sa aj naďalej zhoršovala, pričom miera nezamestnanosti dosiahla 14,5 % - jednu z najvyšších úrovní a jeden z najväčších nárastov v EÚ. Zamestnanosť ostane podstatne nižšia ako pred krízou v rokoch 2011 – 2012. Kríza spôsobila značné zhoršenie stavu verejných financií a nárast deficitu verejných financií z 2 % HDP v roku 2008 na 8 % HDP v rokoch 2009 – 2010. Hoci pomer dlhu k HDP ostal na pomerne nízkej úrovni, takisto sa zvýšil – o 15 percentuálnych bodov – a v roku 2010 dosiahol 41 % HDP.
- (8) Vychádzajúc z posúdenia aktualizovaného programu stability podľa nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 sa Rada domnieva, že makroekonomický scenár, ktorý tvorí základ programu, je realistický na prvé dva roky, no ku koncu programového obdobia je príliš optimistický. V programe sa plánuje zníženie deficitu na menej ako 3 % HDP v roku 2013 v súlade s lehotou, ktorú stanovila Rada, a ďalej na 2,8 % HDP v roku 2014. Po roku 2011 je úprava založená prevažne na výdavkoch. Rozpočtové ciele ohrozujú riziká poklesu, najmä v dôsledku realizácie navrhovaných opatrení. V programe sa nepredpokladá dosiahnutie strednodobého cieľa. Dosiahnutie rozpočtových cieľov by na obdobie rokov 2011 – 2013 znamenalo priemerné ročné fiškálne úsilie na úrovni približne 1,4 % HDP.
- (9) Deficit sa má v roku 2011 podľa očakávaní výrazne znížiť vďaka konsolidačným opatreniam, ktoré sa v slovenskom programe stability odhadujú na približne 2,5 % HDP. Očakáva sa, že úprava bude v roku 2011 a 2013 pokračovať ďalej

prostredníctvom znižovania deficitu približne o 1 percentuálny bod HDP ročne. Konsolidačné úsilie sa zameriava najmä na stranu výdavkov prostredníctvom úspor výdavkov na tovar a služby, ako aj na mzdy, čo však môže byť ďalej ťažko realizovateľné na udržateľnom základe. Vo všeobecnosti je hlavnou výzvou pre Slovensko zaistiť, aby sa konsolidáciou zabezpečili a dokonca zvýšili výdavky na položky podporujúce rast, ako napríklad vzdelávanie a dopravná infraštruktúra. Znepokojenie vyvoláva najmä tvorba hrubého fixného kapitálu vlády, ktorá pravdepodobne ďalej klesne. Existuje priestor na zvýšenie príjmov z daní, ktoré sú najmenej škodlivé pre rast, ako napríklad dane z majetku a environmentálne dane, a na zlepšenie efektívnosti výberu daní, najmä z hľadiska veľkých výpadkov DPH.

- (10) Vďaka reforme z roku 2005, ktorou sa zaviedlo viacročné plánovanie, programový rozpočet a niekoľko fiškálnych pravidiel, Slovensko podstatne zlepšilo svoj fiškálny rámec. Ani súčasné nastavenie však nezabránilo vláde fungovať s deficitmi dokonca aj v rokoch vysokého hospodárskeho rastu. K hlavným nedostatkom patrí skutočnosť, že fiškálne ciele na roky po skončení programu možno ľahko zmeniť, a neslúžia preto cieľu upevňovať rozpočtový proces v nadchádzajúcich rokoch. Tento nedostatok by sa mohol prekonať vďaka výdavkovým stropom navrhovaným v aktualizácii programu stability a v národnom programe reforiem za predpokladu, že by zahŕňali najväčší možný podiel verejných výdavkov. Navyše medziročnému monitorovaniu fiškálneho vývoja a presadzovaniu fiškálnych pravidiel bráni fakt, že v súčasnosti sa informácie nezvereňujú včas, a to najmä pokiaľ ide o miestnu správu a fondy sociálneho zabezpečenia. Napokon na Slovensku neexistuje nezávislá inštitúcia, ktorá by mohla byť priamo zapojená do prípravných prác, monitorovania a mechanizmov hodnotenia súvisiacich s rozpočtom.
- (11) Slovensko je jedným z členských štátov, ktoré čelia závažným problémom v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií. V nasledujúcich desaťročiach sa v porovnaní s priemerom EÚ predpokladá rýchlejší rast výdavkov spojených so starnutím obyvateľstva. Hlavným dôvodom tohto nárastu by boli dôchodky, a to aj napriek významnej reforme realizovanej v rokoch 2004 – 2006, v rámci ktorej sa systematicky neriešila otázka narastajúcej dĺžky života očakávanej v budúcnosti. Príčinou ďalších budúcich tlakov na pilier priebežného financovania môže byť významná zložka zásluhovosti na výpočet dôchodku a mechanizmus indexácie. Životaschopnosť plne financovaného piliera oslabili zmeny v rokoch 2008 – 2009 vrátane požiadavky, aby dôchodkové fondy pokrývali vzniknuté straty, a zrušenia povinnej účasti pre nových účastníkov na trhu práce. V národnom programe reforiem a programe stability sa plánuje niekoľko úprav dôchodkového systému, ktoré by odstránili jeho súčasné nedostatky.
- (12) Ďalšou veľkou výzvou je riešenie veľkých nárastov nezamestnanosti skôr, než sa stane štruktúrnou. Miera nezamestnanosti v súčasnosti dosahuje viac než 14 %. Dlhodobá miera nezamestnanosti vo výške 9,2 % ostáva najvyššou v EÚ a sprevádzajú ju výrazné regionálne rozdiely a nepomer medzi ponúkanou a požadovanou odbornou kvalifikáciou. Hoci trh práce na Slovensku funguje v pomerne flexibilných podmienkach, vláda plánuje zvýšiť túto flexibilitu ďalej prostredníctvom zmien a doplnení zákonníka práce. Miera nezamestnanosti je obzvlášť vysoká v prípade nízkokvalifikovaných pracovníkov a miera ich zamestnanosti je jednou z najnižších v EÚ. Dôvodom môže byť vysoké daňovo-odvodové zaťaženie vo výške 34 % pri nízkych mzdách (67 % priemernej mzdy), čo môže mať za následok zníženie motivácie na najímanie nízkokvalifikovaných pracovníkov. Okrem toho ciele a

dobře navržené aktivní politiky trhu práce mohou zohrávat důležitou úlohu při opětovném zaradení nezamestnaných do pracovního procesu. V současnosti výdavky na takové politiky a účast na nich patří k nejnižším v EU a k monitorování či hodnocení jejich účinnosti dochází jen v malé míře. Vláda plánuje uskutočnit reformu služeb trhu práce a aktivních politik trhu práce do konce tohoto roku.

- (13) Vzhledem na důležitost primerane kvalifikované pracovní síly z hlediska zlepšování necenové konkurenceschopnosti navrholo Slovensko ambiciózní cíl zvýšit do roku 2020 míru dosaženého vysokoškolského vzdělání ze současných 17,6 % na 40 %. V zájmu odstránění nepoměru mezi ponúkanou a požadovanou odbornou kvalifikací Slovensko reformuje školské vzdělávání a odborné vzdělávání a přípravu, ako sa uvádza v národnom programe reforiem. Míra dosaženého terciárního vzdělání však ostáva výrazne nižšia než priemer EÚ, pričom jeho kvalita je otázná, čo naznačujú rôzne existujúce ukazovatele. Slabé výsledky v oblasti vzdělávání, ktoré dosahujú marginalizované rómske komunity, sú významným faktorom prispievajúcim k dlhodobej nezamestnanosti na Slovensku. Účast na celoživotnom vzdelávaní ľudí v produktívnom veku je v porovnaní s priemerom EÚ stále veľmi nízka (2,8 %), čo má zrejme nepriaznivý vplyv na zamestnateľnosť a ďalej oslabuje úsilie znížiť súčasnú vysokú mieru nezamestnanosti.
- (14) V národnom programe reforiem sa uznáva potreba posilňovať podnikateľské prostredie na Slovensku, ktoré viac podporuje rast, ako aj potreba zlepšiť výkon súdnictva, transparentnosť verejného obstarávania a boj proti korupcii, hoci existujú riziká spojené s plnením. Problém slabých verejných inštitúcií sa však dostatočne nerieši a väčšie úsilie by sa mohlo vynaložiť na posilnenie tvorby politiky založenej na faktoch. Nedostatočná kapacita a vysoká fluktuácia pracovníkov v rámci verejnej správy majú sklon znižovať jej účinnosť a transparentnosť, oslabovať analytické schopnosti a obmedzovať účinné využívanie finančných prostriedkov EÚ a efektívne využívanie verejných zdrojov vo všeobecnosti. Tieto faktory oslabujú potenciál rastu hospodárstva a jeho konkurenceschopnosť.
- (15) Slovensko v rámci Paktu Euro Plus prijalo niekoľko záväzkov⁴. Záväzky sa týkajú troch oblastí paktu, ktoré sú dôležité pre Slovensko: udržateľnosti verejných financií, zamestnanosti a konkurenceschopnosti. Z fiškálneho hľadiska sa Slovensko zaviazalo zvýšiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií a posilniť vnútroštátny fiškálny rámec prijatím nového právneho aktu o fiškálnej zodpovednosti. Opatrenia v oblasti zamestnanosti sa týkajú plánovanej revízie zákonníka práce s cieľom ešte viac zvýšiť flexibilitu trhu práce. Opatrenia v oblasti konkurenceschopnosti sa sústreďujú na znižovanie administratívnej záťaže, boj proti korupcii, posilnenie transparentnosti verejného obstarávania a systému súdnictva a zvyšovanie účinnosti daňového systému. Uvedené záväzky odzrkadľujú reformnú agendu načrtnutú v programe stability a národnom programe reforiem. Posilňujú prebiehajúce reformné projekty týkajúce sa podnikateľského prostredia a presadzovania práv a nastoľujú aj dôležitú otázku dôchodkov a dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Tieto záväzky sa posúdili a zohľadnili v odporúčaniach.

⁴ Podrobnejšie informácie o záväzkoch v rámci Paktu Euro Plus možno nájsť v SEK(2011) 733.

- (16) Komisia posúdila program stability a národný program reforiem vrátane záväzkov Paktu Euro Plus⁵. Nezhľadnila len ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku na Slovensku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na všeobecnú potrebu posilniť celkovú správu ekonomických záležitostí Európskej únie tým, že sa v rámci prijímania budúcich vnútroštátnych rozhodnutí poskytnú vstupy na úrovni EÚ. V tejto súvislosti sa Komisia domnieva, že dosiahnutie rozpočtových cieľov je ohrozené rizikami poklesu na obdobie po roku 2011. V rámci konsolidačného úsilia by sa mali zabezpečiť výdavky na položky podporujúce rast a mali by ho podporovať opatrenia na posilnenie fiškálneho riadenia a dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Ďalšie opatrenia v rokoch 2011 – 2012 by sa mali zamerať na posilnenie domácich zdrojov rastu, pričom sa bude riešiť nedávny prudký nárast nezamestnanosti, a to najmä znížením daňovo-odvodového zaťaženia u pracovníkov s nízkymi mzdami a reformou aktívnych politík trhu práce, riešiť nepomer medzi ponúkanou a požadovanou odbornou kvalifikáciou, zlepšovať kvalita vzdelávania a odbornej prípravy, podporovať podnikateľské prostredie a posilňovať verejné inštitúcie a spôsoby ich riadenia.
- (17) Vzhľadom na tohto posúdenie a po zohľadnení odporúčania Rady podľa článku 126 ods. 7 Zmluvy o fungovaní Európskej únie z 2. decembra 2009 Rada preskúmala aktualizáciu programu stability Slovenska na rok 2011 a jej stanovisko⁶ sa odzrkadľuje najmä v odporúčaniach v bodoch 1), 2) a 3) ďalej. Pri zohľadnení záverov Európskej rady z 25. marca 2011 Rada preskúmala národný program reforiem Slovenska,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Slovensko prijalo v období rokov 2011 – 2012 opatrenia s cieľom:

- 1) Plniť rozpočet na rok 2011 podľa plánu a v roku 2012 a 2013 zaviesť plánované osobitné opatrenia trvalého charakteru s cieľom znížiť do roku 2013 deficit pod úroveň 3 % HDP. Zabezpečiť výdavky podporujúce rast a využiť možný priestor na zvýšenie príjmov prostredníctvom zvyšovania efektívnosti výberu DPH.
- 2) Posilniť fiškálne riadenie tým, že sa v roku 2011 prijmú záväzné viacročné výdavkové stropy, ktoré sa začnú vykonávať od roku 2012 a ktoré budú zahŕňať úroveň ústrednej vlády a systém sociálneho zabezpečenia. Okrem toho zriadiť nezávislú fiškálnu radu a zabezpečiť včasné zverejňovanie rozpočtových údajov na všetkých úrovniach verejnej správy.
- 3) Posilniť dlhodobú udržateľnosť verejných financií ďalšou úpravou priebežne financovaného piliera dôchodkového systému, najmä prepojením veku odchodu do dôchodku a dĺžky života a vytvorením stimulov na zaistenie životaschopnosti plne financovaného dôchodkového piliera v záujme fiškálnej udržateľnosti pri súčasnom zaistení primeraných dôchodkov.
- 4) Prijat' opatrenia na podporu dopytu na trhu práce po nízkokvalifikovaných pracovníkoch znížením daňovo-odvodového zaťaženia pracovníkov s nízkymi mzdami. Okrem toho zaviesť opatrenia na zvýšenie administratívnej kapacity verejných služieb zamestnanosti s cieľom zlepšiť zameranie, navrhovanie a

⁵ Pozri SEK(2011) 733.

⁶ Podľa článku 5 ods. 3 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

hodnotenie aktívnych politík trhu práce, najmä pre mládež a dlhodobo nezamestnaných.

- 5) Urýchliť realizáciu plánovaných reforiem školského vzdelávania, odborného vzdelávania a prípravy a prijať opatrenia na zlepšenie kvality vysokoškolského vzdelávania a zvýšenie jeho významu pre potreby trhu. Vytvoriť rámec stimulov pre jednotlivcov aj zamestnávateľov na podporu účasti nízkokvalifikovaných ľudí na celoživotnom vzdelávaní.
- 6) Zaistiť vykonávanie plánovaných opatrení zameraných na účinnejšie uplatňovanie pravidiel verejného obstarávania, zvýšenie výkonnosti a transparentnosti systému súdnictva.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*