

ODPORÚČANIE RADY**z 12. júla 2022,****ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2022 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2022**

(2022/C 334/25)

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) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 ⁽²⁾, ktorým sa zriadil Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, nadobudlo účinnosť 19. februára 2021. Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti poskytuje finančnú podporu na vykonávanie reforiem a investícií, pričom so sebou prináša fiškálny impulz financovaný Úniou. Prispieva k obnove hospodárstva a vykonávaniu udržateľných reforiem a investícií zvyšujúcich rast, najmä na podporu zelenej a digitálnej transformácie, a zároveň posilňuje odolnosť hospodárstiev členských štátov a ich potenciálny rast. Okrem toho prispieva aj k posilneniu udržateľných verejných financií a k podpore rastu a tvorby pracovných miest v strednodobom a dlhodobom horizonte. Maximálny finančný príspevok pre členský štát v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti bude aktualizovaný v júni 2022 v súlade s článkom 11 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2021/241.
- (2) Komisia 24. novembra 2021 prijala ročný prieskum udržateľného rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2022. Náležite zohľadnila záväzok z Porta k ďalšiemu vykonávaniu Európskeho piliera sociálnych práv vyhláseného Európskym parlamentom, Radou a Komisiou 17. novembra 2017, podpísaný 7. mája 2021. Európska rada 25. marca 2022 schválila priority ročného prieskumu udržateľného rastu na rok 2022. Komisia 24. novembra 2021 prijala na základe nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 ⁽³⁾ aj správu o mechanizme varovania, v ktorej Slovensko neurčila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým bude potrebné vykonať hĺbkové preskúmanie. V ten istý deň Komisia prijala aj odporúčanie na odporúčanie Rady o hospodárskej politike eurozóny a návrh spoločnej správy o zamestnanosti na rok 2022, v ktorej sa analyzuje vykonávanie usmernení pre politiky zamestnanosti a zásad Európskeho piliera sociálnych práv. Rada prijala 5. apríla 2022 odporúčanie o hospodárskej politike eurozóny ⁽⁴⁾ (ďalej len „odporúčanie na rok 2022 týkajúce sa eurozóny“) a 14. marca 2022 spoločnú správu o zamestnanosti.

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/241 z 12. februára 2021, ktorým sa zriaďuje Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti (Ú. v. EÚ L 57, 18.2.2021, s. 17).

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ Odporúčanie Rady z 5. apríla 2022 o hospodárskej politike eurozóny (Ú. v. EÚ C 153, 7.4.2022, s. 1).

- (3) Invázia Ruska na Ukrajinu, ktorá nasledovala po globálnej pandémie, výrazne zmenila geopolitický a hospodársky kontext. Vplyv tejto invázie na hospodárstva členských štátov sa prejavil okrem iného vyššími cenami energií, potravín a surovín a horšími vyhlídkami rastu. Vyššie ceny energií veľmi negatívne ovplyvňujú predovšetkým najzraniteľnejšie domácnosti, ktoré žijú v energetickej chudobe alebo sú ňou ohrozené, ako aj podniky, ktoré najviac pociťujú prudký nárast cien energií. Okrem toho Únia zažíva bezprecedentný prílev ľudí, ktorí utekajú z Ukrajiny. Vplyv hospodárskych dôsledkov útočnej vojny Ruska sa v členských štátoch prejavuje v rôznej miere. V tejto súvislosti bola vykonávacím rozhodnutím Rady (EÚ) 2022/382⁽⁵⁾ dňa 4. marca 2022 prvýkrát aktivovaná smernica Rady 2001/55/ES⁽⁶⁾, ktorou sa vysídleným osobám z Ukrajiny udeľuje právo na oprávnený pobyt v Únii, ako aj prístup k vzdelávaniu a odbornej príprave, na trh práce, k zdravotnej starostlivosti, bývaniu a sociálnemu zabezpečeniu. Slovensku sa poskytuje mimoriadna podpora v rámci iniciatívy Kohézne opatrenia na podporu utečencov v Európe (CARE) a prostredníctvom ďalšieho predbežného financovania z programu Pomoc pri obnove v rámci politiky súdržnosti a pri obnove území v Európe (REACT-EU), aby mohlo urýchlene riešiť potreby súvisiace s prijímaním a integráciou ľudí, ktorí utekajú z Ukrajiny.
- (4) Vzhľadom na rýchlo sa meniacu hospodársku a geopolitickú situáciu bude európsky semester v roku 2022 pokračovať vo svojej rozsiahlej koordinácii hospodárskych politík a politík zamestnanosti a zároveň sa bude vyvíjať v súlade s požiadavkami na vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ako sa uvádza v ročnom prieskume udržateľného rastu na rok 2022. Na plnenie priorit jednotlivých politík v rámci európskeho semestra je nevyhnutné, aby sa vykonávali prijaté plány obnovy a odolnosti, keďže tieto plány riešia všetky príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny vydané v cykloch európskeho semestra 2019 a 2020 alebo ich významnú podskupinu. Odporúčania pre jednotlivé krajiny na roky 2019 a 2020 sú naďalej rovnako relevantné aj pre plány obnovy a odolnosti, ktoré boli revidované, aktualizované alebo zmenené v súlade s článkami 14, 18 a 21 nariadenia (EÚ) 2021/241, a to popri akýchkoľvek iných odporúčaníach pre jednotlivé krajiny vydaných do dátumu predloženia takýchto revidovaných, aktualizovaných alebo zmenených plánov.
- (5) Všeobecná úniková doložka Paktu stability a rastu je aktívna od marca 2020. Komisia vo svojom oznámení z 3. marca 2021 s názvom „Jeden rok od vypuknutia pandémie COVID-19: reakcia v oblasti fiškálnej politiky“ vyjadrila názor, že rozhodnutie o deaktivácii alebo pokračovaní v uplatňovaní všeobecnej únikovej doložky by sa malo prijať po celkovom posúdení stavu hospodárstva, pričom kľúčovým kvantitatívnym kritériom by mala byť úroveň hospodárskej činnosti v Únii alebo eurozóne v porovnaní s predkrízovými úrovňami (z konca roku 2019). Zvýšená neistota a výrazné riziká horšieho než očakávaného vývoja v súvislosti s hospodárskym výhľadom v kontexte vojny v Európe, bezprecedentné zvyšovanie cien energií a pokračujúce narušenia dodávateľských reťazcov si vyžadujú predĺženie uplatňovania všeobecnej únikovej doložky Paktu stability a rastu aj v roku 2023.
- (6) V súlade s prístupom uvedeným v odporúčaní Rady z 18. júna 2021⁽⁷⁾, ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2021, sa celkové zámery fiškálnej politiky v súčasnosti najlepšie merajú ako zmena primárnych výdavkov (bez diskrečných príjmových opatrení a bez dočasných núdzových opatrení súvisiacich s krízou COVID-19), ale so započítaním výdavkov financovaných z nenávratnej podpory (grantov) z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie, vo vzťahu k strednodobému potenciálnemu rastu⁽⁸⁾. Nad rámec celkových zámerov fiškálnej politiky a s cieľom posúdiť, či je vnútroštátna fiškálna politika obozretná a či jej zloženie prispieva k udržateľnej obnove v súlade so zelenou a digitálnou transformáciou, sa pozornosť venuje aj vývoju primárnych bežných výdavkov (bez diskrečných príjmových opatrení a bez dočasných núdzových opatrení súvisiacich s krízou COVID-19) a investícií financovaných z vnútroštátnych zdrojov⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/382 zo 4. marca 2022, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice 2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana (Ú. v. EÚ L 71, 4.3.2022, s. 1).

⁽⁶⁾ Smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (Ú. v. ES L 212, 7.8.2001, s. 12).

⁽⁷⁾ Odporúčanie Rady z 18. júna 2021, ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2021 (Ú. v. EÚ C 304, 29.7.2021, s. 121).

⁽⁸⁾ Odhady týkajúce sa zámerov fiškálnej politiky a ich zložiek uvedené v tomto odporúčaní sú odhady Komisie založené na predpokladoch, z ktorých vychádza prognóza Komisie z jari 2022. Komisiou odhadovaný strednodobý potenciálny rast nezahŕňa pozitívny vplyv reforiem, ktoré sú súčasťou plánu obnovy a odolnosti a ktoré môžu posilniť potenciálny rast.

⁽⁹⁾ Nie sú financované z grantov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie.

- (7) Komisia 2. marca 2022 prijala oznámenie poskytujúce všeobecné usmernenia v oblasti fiškálnej politiky na rok 2023 (ďalej len „fiškálne usmernenia“) a ktorého cieľom bolo podporiť prípravu programov stability a konvergenčných programov členských štátov, a tým posilniť koordináciu politík. Komisia konštatovala, že na základe makroekonomického výhľadu prognózy zo zimy 2022 bude v roku 2023 zrejme vhodné prejsť z podporných súhrnných zámerov fiškálnej politiky z rokov 2020 – 2022 na všeobecne neutrálne súhrnné zámery fiškálnej politiky, pričom treba pohotovo reagovať na vyvíjajúcu sa hospodársku situáciu. Komisia oznámila, že fiškálne odporúčania na rok 2023 by mali byť pre jednotlivé členské štáty aj naďalej diferencované, pričom by sa v nich mali zohľadňovať možné cezhraničné účinky presahovania. Komisia vyzvala členské štáty, aby usmernenia zohľadnili vo svojich programoch stability a konvergenčných programoch. Komisia sa zaviazala, že bude pozorne monitorovať hospodársky vývoj a podľa potreby upraví svoje politické usmernenia, a to najneskôr v rámci jarného balíka európskeho semestra koncom mája 2022.
- (8) Pokiaľ ide o fiškálne usmernenia, vo fiškálnych odporúčaniach na rok 2023 je zohľadnený zhoršený hospodársky výhľad, zvýšená neistota a ďalšie riziká horšieho než očakávaného vývoja, ako aj vyššia inflácia v porovnaní s prognózou Komisie zo zimy 2022. Na základe uvedených skutočností je v rámci fiškálnej reakcie nutné zvýšiť verejné investície do zelenej a digitálnej transformácie a energetickej bezpečnosti, ako aj prostredníctvom cieľových a dočasných opatrení zachovať kúpnu silu najzraniteľnejších domácností s cieľom zmierniť vplyv zvýšenia cien energií a pomôcť obmedziť inflačné tlaky vyplývajúce z druhotných účinkov. Fiškálna politika musí zostať pružná, aby sa prispôsobila rýchlo sa vyvíjajúcim okolnostiam vrátane výziev vyplývajúcich z útočnej vojny Ruska proti Ukrajine, pokiaľ ide o obranu a bezpečnosť, a musí byť diferencovaná v jednotlivých členských štátoch v závislosti od ich fiškálnej a hospodárskej situácie, a to aj z hľadiska ich expozície voči kríze a prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny.
- (9) V súlade s článkom 18 ods. 1 nariadenia (EÚ) 2021/241 Slovensko predložilo Komisii 29. apríla 2021 svoj národný plán obnovy a odolnosti. Komisia podľa článku 19 nariadenia (EÚ) 2021/241 posúdila relevantnosť, efektívnosť, účinnosť a koherentnosť plánu obnovy a odolnosti, a to v súlade s usmerneniami pre posudzovanie stanovenými v prílohe V k uvedenému nariadeniu. Rada 13. júla 2021 prijala vykonávacie rozhodnutie o schválení posúdenia plánu obnovy a odolnosti Slovenska⁽¹⁰⁾. Uvoľnenie splátok je podmienené prijatím rozhodnutia Komisie v súlade s článkom 24 ods. 5 nariadenia (EÚ) 2021/241, v ktorom sa uvedie, že Slovensko uspokojivo splnilo príslušné míľniky a ciele stanovené vo vykonávacom rozhodnutí Rady. Keď sa hovorí o uspokojivom splnení, predpokladá sa, že v súvislosti s predchádzajúcimi míľnikmi a cieľmi, ktoré už boli dosiahnuté, nedošlo k zvratu.
- (10) Slovensko predložilo 29. apríla 2022 svoj národný program reforiem na rok 2022 a 28. apríla 2022 svoj program stability na rok 2022 v súlade s lehotou stanovenou v článku 4 nariadenia (ES) č. 1466/97. Obe dva programy sa s cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi posudzovali spoločne. V súlade s článkom 27 nariadenia (EÚ) 2021/241 sa v národnom programe reforiem na rok 2022 zohľadňujú aj polročné správy Slovenska o pokroku dosiahnutom pri vykonávaní jeho plánu obnovy a odolnosti.
- (11) Komisia 23. mája 2022 uverejnila správu o krajine týkajúcu sa Slovenska na rok 2022. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Slovensko dosiahlo pri plnení príslušných odporúčaní pre danú krajinu prijatých Radou v rokoch 2019, 2020 a 2021, a na základe hodnotiacej tabuľky obnovy a odolnosti sa zhodnotilo vykonávanie plánu obnovy a odolnosti Slovenskom. Na základe tejto analýzy sa v správe o krajine identifikovali nedostatky v súvislosti s tými výzvami, ktoré plán obnovy a odolnosti nerieši alebo ich rieši len čiastočne, ako aj v súvislosti s novými a vznikajúcimi výzvami vrátane výziev vyplývajúcich z invázie Ruska na Ukrajinu. Okrem toho sa v nej posudzoval pokrok Slovenska pri vykonávaní Európskeho piliera sociálnych práv a pri dosahovaní hlavných cieľov Únie v oblasti zamestnanosti, zručností a znižovania chudoby, ako aj pokrok pri dosahovaní cieľov Organizácie Spojených národov v oblasti udržateľného rozvoja.
- (12) Komisia 23. mája 2022 vydala správu podľa článku 126 ods. 3 zmluvy. V tejto správe sa rozoberala rozpočtová situácia Slovenska, keďže jeho deficit verejných financií v roku 2021 presiahol referenčnú hodnotu 3 % hrubého domáceho produktu (HDP) stanovenú v zmluve, pričom jeho verejný dlh presiahol referenčnú hodnotu 60 % HDP stanovenú v zmluve. V správe sa konštatovalo, že nebolo dodržané kritérium deficitu, zatiaľ čo dlhové kritérium bolo dodržané. V súlade s oznámením z 2. marca 2022 Komisia v rámci svojho posúdenia všetkých závažných faktorov usúdila, že dodržanie referenčnej hodnoty pre znižovanie dlhu by zahŕňalo nadmerne náročné skoré fiškálne úsilie, ktoré by mohlo ohroziť rast. Komisia sa preto domnieva, že dodržanie referenčnej hodnoty pre znižovanie dlhu nie je za súčasných výnimočných hospodárskych podmienok opodstatnené. Ako bolo oznámené, Komisia na jar 2022 nenavrholo začatie nových postupov pri nadmernom deficite, pričom na jeseň 2022 opätovne posúdi, či je potrebné navrhnuť začatie takýchto postupov.

⁽¹⁰⁾ ST 10156/2021 + COR 1.

- (13) Rada vo svojom odporúčaní z 20. júla 2020⁽¹¹⁾ odporučila Slovensku, aby v súlade so všeobecnou únikovou doložkou prijalo v rokoch 2020 a 2021 všetky potrebné opatrenia na účinné riešenie pandémie COVID-19, posilnenie hospodárstva a podporu následnej obnovy. Zároveň mu odporučila, aby – ak to hospodárske podmienky umožnia – uskutočňovalo fiškálne politiky zamerané na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie udržateľnosti dlhovej služby pri súčasnom zvyšovaní investícií. Podľa údajov overených Eurostatom sa deficit verejných financií Slovenska zvýšil z 5,5 % HDP v roku 2020 na 6,2 % HDP v roku 2021. V rámci reakcie fiškálnej politiky Slovensko v roku 2021 podporovalo obnovu hospodárstva, pričom objem dočasných núdzových opatrení sa zvýšil z 2,3 % HDP v roku 2020 na 3,3 % HDP v roku 2021. Opatrenia, ktoré Slovensko prijalo v roku 2021, boli v súlade s odporúčaním Rady z 20. júla 2020. Diskrečné rozpočtové opatrenia, ktoré vláda prijala v rokoch 2020 a 2021, boli väčšinou dočasné alebo vyvážené kompenzačnými opatreniami. Zároveň však niektoré diskrečné opatrenia, ktoré vláda prijala v období 2020 – 2021, neboli dočasné ani vyvážené kompenzačnými opatreniami, pričom išlo najmä o zvýšenie 13. dôchodku, zmeny vo veku odchodu do dôchodku pre rodičov, zníženie dane z motorových vozidiel a zrušenie bankového odvodu. Podľa údajov overených Eurostatom sa verejný dlh zvýšil z 59,7 % HDP v roku 2020 na 63,1 % HDP v roku 2021.
- (14) Makroekonomický scenár, z ktorého vychádzajú rozpočtové projekcie uvedené v programe stability na rok 2022, je v roku 2022 realistický a v roku 2023 optimistický. Vláda predpokladá, že reálny HDP sa v roku 2022 zvýši o 2,1 % a v roku 2023 o 5,3 %. Na porovnanie, v prognóze Komisie z jari 2022 sa v roku 2022 predpokladá vyšší rast reálneho HDP na úrovni 2,3 % a v roku 2023 nižší rast reálneho HDP na úrovni 3,6 %, čo je spôsobené najmä odhadovaným vyšším vplyvom inflácie na súkromnú spotrebu a pomalším oživením vývozu. Vláda vo svojom programe stability na rok 2022 očakáva, že celkový deficit sa v roku 2022 zníži na 5,1 % HDP a v roku 2023 na 2,4 % HDP. Zníženie v roku 2022 odráža najmä ukončenie väčšiny núdzových opatrení a výrazný rast nominálneho HDP. Podľa programu stability na rok 2022 sa očakáva, že pomer dlhu verejnej správy k HDP klesne v roku 2022 na 61,6 % a v roku 2023 na 58,0 %. Na základe opatrení v príslušných oblastiach politiky, ktoré boli známe k dátumu uzávierky prognózy, sa v prognóze Komisie z jari 2022 predpokladá deficit verejných financií na úrovni 3,6 % HDP v roku 2022 a 2,6 % HDP v roku 2023. Komisia teda počíta s nižším deficitom na rok 2022 a vyšším deficitom na rok 2023, než sa predpokladá v programe stability na rok 2022, čo je spôsobené najmä optimistickjším vývojom na trhu práce predpokladaným na rok 2022. V prognóze Komisie z jari 2022 sa počíta s podobným pomerom dlhu verejnej správy k HDP, a to 61,7 % v roku 2022 a 58,3 % v roku 2023. Podľa prognózy Komisie z jari 2022 sa strednodobý (desaťročný priemerný) rast potenciálneho HDP odhaduje na 2,0 %. Tento odhad však nezahŕňa vplyv reforiem, ktoré sú súčasťou plánu obnovy a odolnosti a môžu posilniť potenciálny rast Slovenska.
- (15) Vláda v roku 2022 postupne zrušila väčšinu opatrení prijatých v reakcii na krízu COVID-19, takže sa predpokladá, že objem dočasných núdzových opatrení klesne z 3,3 % HDP v roku 2021 na 1,0 % HDP v roku 2022. Deficit verejných financií je ovplyvnený nákladmi na poskytnutie dočasnej ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny, pričom v prognóze Komisie z jari 2022 sa predpokladá, že v roku 2022 budú na úrovni 0,1 % HDP a v roku 2023 na úrovni 0,2 % HDP⁽¹²⁾.
- (16) Rada vo svojom odporúčaní z 18. júna 2021 odporučila, aby Slovensko v roku 2022 zachovalo podporné zámery fiškálnej politiky vrátane tých, ktoré vyplývajú z impulzu poskytnutého Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti, a aby zachovalo investície financované z vnútroštátnych zdrojov. Rada zároveň Slovensku odporučila, aby – ak to hospodárske podmienky umožnia – uskutočňovalo fiškálnu politiku zameranú na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií a zabezpečenie fiškálnej udržateľnosti v strednodobom horizonte a aby súčasne zvyšovalo investície s cieľom posilniť rastový potenciál.
- (17) Podľa prognózy Komisie z jari 2022, ako aj informácií uvedených v programe stability Slovenska na rok 2022 sa predpokladá, že zámery fiškálnej politiky budú v roku 2022 reštriktívne a dosiahnu úroveň + 0,3 % HDP, hoci Rada odporúčala podporné zámery fiškálnej politiky⁽¹³⁾. Slovensko plánuje pokračovať v podpore obnovy tým, že bude využívať Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti na financovanie ďalších investícií v súlade s odporúčaním Rady. Kladný príspevok výdavkov financovaných z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie k hospodárskej činnosti sa má v porovnaní s rokom 2021 zvýšiť o 0,7 percentuálneho bodu

⁽¹¹⁾ Odporúčanie Rady z 20. júla 2020, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2020 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2020 (Ú. v. EÚ C 282, 26.8.2020, s. 164).

⁽¹²⁾ Predpokladá sa, že do konca roka 2022 sa celkový počet osôb vysídlených z Ukrajiny prichádzajúcich do Únie postupne zvýši na 6 miliónov, pričom ich geografické rozloženie je odhadnuté na základe veľkosti existujúcej diaspóry, relatívneho počtu obyvateľov prijímajúceho členského štátu a skutočného rozmiestnenia vysídlených osôb z Ukrajiny v rámci Únie v marci 2022. Pokiaľ ide o rozpočtové náklady na osobu, odhady vychádzajú z mikrosimulačného modelu Spoločného výskumného centra Komisie s názvom EuroMod, pričom sa zohľadňujú tak peňažné transfery, na ktoré ľudia môžu mať nárok, ako aj vecné dávky, ako je vzdelávanie a zdravotná starostlivosť.

⁽¹³⁾ Kladné znamienko ukazovateľa naopak znamená, že rast primárnych výdavkov je nižší než strednodobý hospodársky rast, čo poukazuje na reštriktívnu fiškálnu politiku.

HDP. Predpokladá sa, že investície financované z vnútroštátnych zdrojov budú v roku 2022 predstavovať expanzívny príspevok k zámerom fiškálnej politiky na úrovni 0,4 percentuálneho bodu⁽¹⁴⁾. Slovensko preto plánuje v súlade s odporúčaním Rady zachovať investície financované z vnútroštátnych zdrojov. Zároveň sa predpokladá, že rast primárnych bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov (bez nových príjmových opatrení) bude v roku 2022 predstavovať reštriktívny príspevok k celkovým zámerom fiškálnej politiky na úrovni 1,6 percentuálneho bodu. V tejto projekcii je zahrnutý dodatočný vplyv nákladov na poskytnutie dočasnej ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny (0,1 % HDP). Vzhľadom na oneskorenú indexáciu na základe inflácie rastú významné výdavky verejnej správy, ako sú sociálne dávky okrem naturálnych dávok alebo odmeny zamestnancov, v roku 2022 nižším tempom než inflácia a prispievajú k reštriktívnym zámerom.

- (18) V prognóze Komisie z jari 2022 sa uvádza, že zámery fiškálnej politiky budú v roku 2023 za predpokladu nezmenenej politiky predstavovať $-0,8$ % HDP⁽¹⁵⁾. Predpokladá sa, že Slovensko bude v roku 2023 naďalej využívať granty Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na financovanie ďalších investícií na podporu obnovy. Kladný príspevok výdavkov financovaných z grantov Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie k hospodárskej činnosti sa má v porovnaní s rokom 2022 zvýšiť o 1,0 percentuálneho bodu HDP. Predpokladá sa, že investície financované z vnútroštátnych zdrojov budú v roku 2023 predstavovať expanzívny príspevok k zámerom fiškálnej politiky na úrovni 0,1 percentuálneho bodu⁽¹⁶⁾. Zároveň sa predpokladá, že rast primárnych bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov (bez nových príjmových opatrení) bude v roku 2023 predstavovať všeobecne neutrálny príspevok k celkovým zámerom fiškálnej politiky na úrovni 0,2 percentuálneho bodu. V tejto projekcii sú zahrnuté dodatočné náklady na poskytnutie dočasnej ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny (0,1 % HDP).
- (19) V programe stability na rok 2022 sa očakáva, že deficit verejných financií postupne klesne na 2,3 % v roku 2024 a na 2,0 % do roku 2025. Počíta sa teda s tým, že deficit verejných financií do roku 2023 klesne pod úroveň 3 % HDP a pod touto úrovňou zostane počas celého časového rámca programu. V týchto projekciách sa predpokladá, že rast výdavkov verejnej správy – vrátane odmien zamestnancov a naturálnych sociálnych transferov – sa obmedzí na tempo, ktoré nepresiahne rast príjmov ani solídny rast nominálneho HDP. Podľa programu stability na rok 2022 sa očakáva, že pomer dlhu verejnej správy k HDP sa do roku 2025 zníži, pričom v roku 2024 vzrastie na 58,2 % a následne v roku 2025 klesne na 57,3 %. Podľa analýzy Komisie sa zdá, že riziká v oblasti udržateľnosti dlhovej služby sú v strednodobom horizonte vysoké.
- (20) Daňový systém Slovenska by sa mohol zreformovať s cieľom zvýšiť hospodársku efektívnosť, podporiť environmentálnu a fiškálnu udržateľnosť a zvýšiť spravodlivosť, pričom by zároveň mohol podporovať širšie ciele politiky. Daňové zafaženie práce osôb s nízkymi príjmami je v porovnaní s inými členskými štátmi mimoriadne vysoké. Na druhej strane sa naplno nevyužíva potenciál environmentálnych daní a daní z nehnuteľností. Zmena daňového mixu by mohla podporiť rast a zároveň pomôcť posilniť zelenú transformáciu a environmentálnu udržateľnosť. Energetická náročnosť ekonomiky je výrazne nad priemerom Únie, ale príjmy z environmentálnych daní boli v roku 2020 na úrovni 2,4 %, čo sa približuje k priemeru Únie. Environmentálne poplatky týkajúce sa nakladania s odpadmi a znečisťovania ovzdušia dostatočne nepodporujú efektívne využívanie zdrojov ani neznižujú náklady pre životné prostredie a spoločnosť. Cestné dane a poplatky za registráciu vozidiel primerane neodzrkadľujú intenzitu emisií. Environmentálne dane a poplatky nie sú indexované, čo postupom času vedie k znižovaniu príjmov z týchto zelených daní v dôsledku inflácie. Pokiaľ ide o dane z nehnuteľností, príjmy z periodických daní z nehnuteľností boli v roku 2020 pomerne nízke (0,5 % HDP v porovnaní s priemerom Únie na úrovni 1,2 % HDP). Slovensko v súčasnosti nemá dostatočné údaje, ktoré by umožnili aktualizáciu základu dane z nehnuteľností a jeho indexáciu v súlade s trhovými hodnotami, čo by takisto mohlo čiastočne zmierniť pretrvávajúci výrazný dopyt po bývaní a súvisiaci výrazný rast cien nehnuteľností na bývanie. Verejné príjmy sa môžu zvýšiť aj ďalším úsilím v oblasti zjednodušenia daní a zlepšenia daňovej disciplíny, čo by prispelo k fiškálnej udržateľnosti a väčšej spravodlivosti. Napriek zlepšeniam bola medzera v dodržiavaní daňových predpisov v oblasti dane z pridanej hodnoty v roku 2019 naďalej vysoká (16,1 % v porovnaní s 10,4 % v Únii). Ďalšie zlepšenia daňovej správy vrátane elektronickej fakturácie, predvyplnených daňových priznaní a väčšej digitalizácie by mohli pomôcť pri ďalšom odstraňovaní únikov v daňovom systéme.

⁽¹⁴⁾ Predpokladá sa, že ostatné kapitálové výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať expanzívny príspevok vo výške 0,2 percentuálneho bodu HDP.

⁽¹⁵⁾ Záporné znamienko ukazovateľa znamená, že rast primárnych výdavkov je vyšší než strednodobý hospodársky rast, čo poukazuje na expanzívnu fiškálnu politiku.

⁽¹⁶⁾ Predpokladá sa, že ostatné kapitálové výdavky financované z vnútroštátnych zdrojov budú predstavovať reštriktívny príspevok vo výške 0,1 percentuálneho bodu HDP.

- (21) V súlade s článkom 19 ods. 3 písm. b) nariadenia (EÚ) 2021/241 a kritériom 2.2 prílohy V k uvedenému nariadeniu plán obnovy a odolnosti zahŕňa rozsiahly súbor vzájomne sa posilňujúcich reforiem a investícií s orientačným harmonogramom vykonávania, ktoré sa má dokončiť do 31. augusta 2026. Tieto reformy a investície prispievajú k riešeniu všetkých hospodárskych a sociálnych výziev uvedených v odporúčaní pre danú krajinu, ktoré Rada v rámci európskeho semestra v rokoch 2019 a 2020 adresovala Slovensku, alebo ich významnej podskupiny, ako aj k plneniu všetkých odporúčaní pre danú krajinu vydaných pred dátumom prijatia plánu obnovy a odolnosti. Výrazné zameranie plánu obnovy a odolnosti na inkluzívne vzdelávanie, verejnú správu a investície do zelenej a digitálnej transformácie, ktoré zvyšujú produktivitu, ako aj plánovaný príspevok k znižovaniu regionálnych rozdielov možno považovať za komplexnú a primeranú reakciu na výzvy, ktorým Slovensko čelí. Výzva urýchlenia zelenej a digitálnej transformácie sa rieši rozhodne a prostredníctvom širokej škály opatrení. Dlhodobé výzvy v oblasti vzdelávania, starostlivosti o deti, zdravotnej starostlivosti a výskumu a inovácie sa takisto riešia pomocou komplexných opatrení zameraných na najvážnejšie nedostatky, ako sú nízka kvalita a inkluzivnosť vzdelávania, fragmentovaná koordinácia politík v oblasti výskumu a inovácie, nedostatočná spolupráca medzi verejným a súkromným sektorom a slabá výkonnosť v oblasti výskumu a inovácie. Ďalšie opatrenia zamerané na zlepšenie súdnictva, verejného obstarávania a boja proti praniu špinavých peňazí, ktoré sa navrhujú v pláne obnovy a odolnosti, majú potenciál riešiť mnohé zo základných výziev, pokiaľ budú prijaté a vykonávané v súlade s požiadavkami práva Únie týkajúcimi sa primeraných záruk a nezávislosti súdnictva a za náležitej účasti zainteresovaných strán. Napokon sa očakáva, že viaceré reformy zlepšia dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Celkovo tak plán obnovy a odolnosti obsahuje ambiciózne reformy a investície, najmä v oblasti zdravotnej starostlivosti, zelenej a digitálnej transformácie a verejnej správy, ktoré sú navyše orientované na ďalšie zlepšovanie konvergencie v eurozóne a posilnenie hospodárskeho rastu.
- (22) Očakáva sa, že vykonávanie plánu obnovy a odolnosti Slovenska prispeje k ďalšiemu pokroku v oblasti zelenej a digitálnej transformácie. Opatrenia na podporu cieľov v oblasti klímy na Slovensku predstavujú 45 % celkových prostriedkov pridelených v rámci plánu obnovy a odolnosti, zatiaľ čo opatrenia na podporu digitálnych cieľov predstavujú 21 % celkových prostriedkov pridelených v rámci plánu obnovy a odolnosti. Plnohodnotné vykonávanie plánu obnovy a odolnosti v súlade s príslušnými míľnikmi a cieľmi pomôže Slovensku rýchlo sa zotaviť z dôsledkov krízy COVID-19 a zároveň posilní jeho odolnosť. Pre úspešné vykonávanie plánu obnovy a odolnosti, ako aj iných hospodárskych politík a politík zamestnanosti, ktoré presahujú rámec plánu obnovy a odolnosti, je naďalej dôležité systematické zapojenie sociálnych partnerov a iných relevantných zainteresovaných strán, ktorým sa má zabezpečiť všeobecná zodpovednosť za celkový program v danej oblasti politiky.
- (23) Slovensko predložilo 8. apríla 2022 partnerskú dohodu stanovenú v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060⁽¹⁷⁾, ale zatiaľ nepredložilo ostatné programy politiky súdržnosti stanovené v uvedenom nariadení. V súlade s nariadením (EÚ) 2021/1060 má Slovensko pri programovaní fondov politiky súdržnosti na roky 2021 – 2027 zohľadniť príslušné odporúčania pre danú krajinu. Predstavuje to predpoklad na zlepšenie účinnosti a maximalizáciu pridanej hodnoty finančnej podpory, ktorá sa má získať z fondov politiky súdržnosti, ako aj podporu koordinácie, komplementarity a koherentnosti medzi týmito fondmi politiky súdržnosti a inými nástrojmi a fondmi Únie. Úspešné vykonávanie Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ako aj programov politiky súdržnosti závisí aj od odstránenia prekážok brániacich investíciám na podporu zelenej a digitálnej transformácie a vyváženého územného rozvoja. Riešiť by sa mali najmä regionálne rozdiely v konkurencieschopnosti a sociálnych ukazovateľoch, a to s využitím kombinácie rôznych dostupných fondov.
- (24) Vzhľadom na mandát hláv štátov, resp. predsedov vlád Únie, ktorý je stanovený vo vyhlásení z Versailles, je cieľom návrhu Komisie pre REPowerEU čo najskôr ukončiť závislosť Únie od dovozu fosílnych palív z Ruska. Na tento účel Komisia plánuje v dialógu s členskými štátmi určiť najvhodnejšie projekty, investície a reformy na vnútroštátnej úrovni, regionálnej úrovni a na úrovni Únie. Cieľom týchto opatrení je znížiť celkovú závislosť od fosílnych palív a prejsť na dovoz fosílnych palív z iných krajín, než je Rusko.

⁽¹⁷⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (Ú. v. EÚ L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (25) Od roku 2015 pokrok v znižovaní čistých emisií skleníkových plynov do veľkej miery stagnuje. Slovenská ekonomika sa vyznačuje vysokou energetickou náročnosťou, čo je sčasti spôsobené výraznou závislosťou sektora priemyslu od dovozu fosílnych palív. Podľa údajov z roku 2020 je Slovensko obzvlášť závislé od Ruska, pokiaľ ide o zemný plyn (85 % v porovnaní s priemerom Únie na úrovni 44 %) a ropu (100 % v porovnaní s priemerom Únie na úrovni 26 %). V prípade čierneho uhlia je však závislosť od Ruska nižšia než priemer Únie (35 % v porovnaní s 54 %) ⁽¹⁸⁾. Podiel zemného plynu v energetickom mixe je mierne nad priemerom Únie (24,9 % v porovnaní s 24,4 % v Únii), čo platí aj pre tuhé fosílné palivá (14 % v porovnaní s 10,8 % v Únii), zatiaľ čo podiel ropy je nižší (21,9 % v porovnaní s 32,7 % v Únii). Podiel jadrovej energie v energetickom mixe v roku 2020 predstavoval 24,6 % (v porovnaní s 13,1 % v Únii). Rýchlejšie zavádzanie obnoviteľných zdrojov energie by pomohlo znížiť závislosť Slovenska od dovozu fosílnych palív z Ruska a zmierniť riziko energetickej chudoby v dôsledku rastúcich cien energie. Na rok 2022 sú v pláne obnovy a odolnosti naplánované ďalšie reformy v oblasti koncepcie trhu a podpory obnoviteľných zdrojov energie. Zavádzanie energií z obnoviteľných zdrojov možno ešte viac urýchliť zvýšením prahových hodnôt pre výnimky zo stavebných povolení pre malé zariadenia na výrobu energie z obnoviteľných zdrojov, zefektívnením administratívnych postupov a postupov udeľovania povolení na jednotnom kontaktnom mieste, znížením poplatkov za pripojenie do sústavy a zlepšením prístupu k dostupnej kapacite sústavy. V apríli 2021 sa na Slovensku skončil stop-stav na pripojenie nových obnoviteľných zdrojov energie do sústavy. Stále však treba zaviesť výhľadový mechanizmus, ktorý bude poskytovať transparentné a spoľahlivé informácie o kapacite na pripojenie nových nestálych obnoviteľných zdrojov energie do sústavy. V záujme zvýšenia objemu elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov by Slovensko malo zmodernizovať prenosové a distribučné siete, vytvoriť nové zariadenia na uskladňovanie energie a dokončiť regulačný rámec týkajúci sa obnoviteľného vodíka.

Ďalšie investície do geotermálnej energie, staníc udržateľného biometánu a obnoviteľných riešení na báze vodíka v súlade s príslušnými kritériami udržateľnosti by prispeli k riešeniu vysokej domácej spotreby zemného plynu. Okrem toho existuje priestor na zvýšenie energetickej efektívnosti systémov diaľkového vykurovania, ako aj na urýchlené zavádzanie obnoviteľných zdrojov tepla, ktoré by nahradili zemný plyn. Úsilie o dekarbonizáciu možno zlepšiť aj na regionálnej úrovni, a to zriadením regionálnych centier udržateľnej energetiky.

- (26) V oblasti energetickej efektívnosti bude treba vyvinúť ďalšie úsilie. Zamerať sa treba predovšetkým na hĺbkovú a ekologickú obnovu budov, zníženie spotreby tepla a zvýšenie investícií do obnoviteľných zdrojov tepla vrátane tepelných čerpadiel. Slovensko by ďalej mohlo zrýchliť obnovu budov prilákaním väčšieho objemu súkromných investícií, a to aj v prípade verejných budov, poskytovaním technickej pomoci, zlepšením implementačných kapacít a prístupu „jednotného kontaktného miesta“, ako aj investovaním do ekologických zručností. Vzhľadom na vysokú úroveň nesúladu medzi ponúkanými a požadovanými zručnosťami v ekonomike je takisto žiaduce posilniť politiky vzdelávania dospelých, a to aj v súvislosti so zelenou transformáciou. Treba vyvinúť ďalšie úsilie na riešenie problému energetickej chudoby, ako aj na reformu investovania do sociálneho bývania. Okrem toho by sa mali zaviesť viaceré regulačné a administratívne opatrenia na zrýchlenie procesu udeľovania stavebných povolení, zjednodušenie implementačných pravidiel, úpravu schém obnovy budov a zlepšenie koordinácie medzi rôznymi verejnými orgánmi a programami financovania. Ďalšie opatrenia a stimuly by mohli riešiť problém vysokej energetickej náročnosti v priemysle, a to aj v malých a stredných podnikoch. Patria sem investičné schémy, ktorých cieľom je zlepšiť energetickú efektívnosť na základe energetických auditov. Schémy podpory by mali byť komplementárne s inými schémami (napr. so schémou dekarbonizácie), pričom by mali byť podporované zo súkromných zdrojov a finančných nástrojov. Na to, aby Slovensko dosiahlo súlad s cieľmi balíka „Fit for 55“, bude potrebné ďalšie zvýšenie ambícií v oblasti znižovania emisií skleníkových plynov a zvýšenie cieľov v oblasti obnoviteľných zdrojov energie a energetickej efektívnosti.
- (27) Hoci zrýchlenie prechodu ku klimatickej neutralite a odklonu od fosílnych palív bude mať v niektorých odvetviach za následok značné náklady na reštrukturalizáciu, Slovensko môže v rámci politiky súdržnosti využiť Mechanizmus spravodlivej transformácie, aby zmiernilo sociálno-ekonomický dosah tohto prechodu v najviac zasiahnutých regiónoch. Slovensko môže okrem toho využiť Európsky sociálny fond plus zriadený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1057 ⁽¹⁹⁾ na zlepšenie pracovných príležitostí a posilnenie sociálnej súdržnosti.
- (28) Rada na základe posúdenia Komisie preskúmala program stability na rok 2022 a jej stanovisko ⁽²⁰⁾ je zohľadnené v odporúčaní 1.

⁽¹⁸⁾ Eurostat (2020), podiel dovozu z Ruska na celkovom dovoze zemného plynu, ropy a čierneho uhlia. Pokiaľ ide o priemer EÚ27, celkový dovoz je založený na dovoze z krajín mimo EÚ27. V prípade Slovenska celkový dovoz zahŕňa obchod v rámci EÚ. Ropa nezahŕňa rafinované ropné produkty.

⁽¹⁹⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1057 z 24. júna 2021, ktorým sa zriaďuje Európsky sociálny fond plus (ESF+) a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1296/2013 (Ú. v. EÚ L 231 30.6.2021, s. 21).

⁽²⁰⁾ Podľa článku 5 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97.

- (29) Vzhľadom na úzke prepojenia medzi ekonomikami členských štátov eurozóny a ich kolektívny príspevok k fungovaniu hospodárskej a menovej únie Rada odporučila, aby členské štáty eurozóny aj prostredníctvom svojich plánov obnovy a odolnosti prijali opatrenia, ktorými vykonajú odporúčania uvedené v odporúčaní na rok 2022. V prípade Slovenska je to zohľadnené najmä odporúčaniami 1 a 2,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Slovensko v rokoch 2022 a 2023 prijalo opatrenia s týmto cieľom:

1. v roku 2023 zabezpečiť, aby bol rast primárnych bežných výdavkov financovaných z vnútroštátnych zdrojov v súlade s celkovo neutrálnymi zámermi politiky, pričom sa zohľadní pokračujúca dočasná a cieleňá podpora pre domácnosti a podniky, ktoré najviac pociávajú prudký nárast cien energií, a pre ľudí, ktorí utekajú z Ukrajiny; byť pripravené prispôsobiť súčasné výdavky vyvíjajúcej sa situácii; zvýšiť verejné investície do zelenej a digitálnej transformácie a energetickej bezpečnosti s ohľadom na iniciatívu RePowerEU, okrem iného aj využitím Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a iných fondov Únie; v období po roku 2023 uskutočňovať fiškálnu politiku zameranú na dosiahnutie obozretných strednodobých fiškálnych pozícií; zefektívniť daňový mix a zabezpečiť, aby viac podporoval inkluzívny a udržateľný rast, a to aj využitím potenciálu environmentálnych daní a daní z nehnuteľností; pokračovať v posilňovaní daňovej disciplíny, a to aj ďalšou digitalizáciou daňovej správy;
2. pokračovať vo vykonávaní svojho plánu obnovy a odolnosti v súlade s míľnikmi a cieľmi uvedenými vo vykonávacom rozhodnutí Rady z 13. júla 2021; predložiť programové dokumenty politiky súdržnosti na roky 2021 – 2027, aby sa mohli dokončiť príslušné rokovania s Komisiou a následne sa mohli tieto dokumenty začať vykonávať;
3. znížiť celkovú závislosť od fosílnych palív a diverzifikovať ich dovoz; urýchliť zavádzanie obnoviteľných zdrojov energie ďalším zjednodušením prístupu k sústave, zavedením opatrení na zefektívnenie postupov udeľovania povolení a administratívnych postupov, ako aj modernizáciou elektrickej siete; znížiť závislosť od zemného plynu v sektore vykurovania a v priemysle; upraviť politiky obnovy budov tak, aby sa zrýchlila a stimulovala hĺbková obnova budov.

V Bruseli 12. júla 2022

Za Radu
predseda
Z. STANJURA