Z-006462/2017/1052/SVB

# 2017

# Záverečná správa

## Medzinárodná kontrola
## Zásadné riziká pre udržateľnosť verejných financií



# Záverečná správa

## Medzinárodná kontrola
## Zásadné riziká pre udržateľnosť verejných financií

**PREDKLADÁ**
Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

**Bratislava, október 2017**

## OBSAH

**ZOZNAM SKRATIEK A SKRÁTENÝCH POMENOVANÍ ..... 4**
**ZOZNAM TABULIEK ..... 4**
**ZHRNUTIE ..... 5**
**1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE ..... 6**
**2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE ..... 6**
**3 SPOLOČNÉ ZISTENIA Z MEDZINÁRODNEJ PARALELNEJ KONTROLY ..... 7**
3.1 CHARAKTER ODPORÚČANÍ PRE JEDNOTLIVÉ KRAJINY ..... 7
3.2 IDENTIFIKOVANÉ RIZIKÁ UDRŽATEĽNOSTI ..... 8
3.3 REAKCIA VLÁD NA ODPORÚČANIA PRE JEDNOTLIVÉ KRAJINY ..... 8
3.4 ÚČINNOSŤ VLÁDNYCH OPATRENÍ ..... 8
3.5 VEREJNÁ DOSTUPNOSŤ A PROCESY ..... 9
**4 ZISTENIA A ZÁVERY ZA SLOVENSKÚ REPUBLIKU ..... 9**
4.1 PREHĽAD ODPORÚČANÍ A IDENTIFIKOVANÉ RIZIKÁ PRE DLHODOBÚ UDRŽATEĽNOSŤ ..... 9
4.2 OPATRENIA A ICH ÚČINNOSŤ ..... 10
4.3 VEREJNÁ DOSTUPNOSŤ A PROCESY ..... 13
**5 TÍM KONTROLÓROV ..... 13**
**ZÁVER ..... 14**
**KONTAKT ..... 14**

## ZOZNAM SKRATIEK A SKRÁTENÝCH POMENOVANÍ

| SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE | VÝZNAM |
|---|---|
| AOTP | Aktívne opatrenia / politiky trhu práce |
| CSR | Country Specific Recommendation – Odporúčania pre jednotlivé krajiny |
| DPH | Daň z pridanej hodnoty |
| ECB | Európska centrálna banka |
| EDA | Európsky dvor audítorov |
| EDS | Efektívna daňová sadzba |
| EFAP | Economic and Financial Assistance Programme – Program hospodárskej a finančnej pomoci (Portugalsko) |
| EK | Európska komisia |
| EÚ | Európska únia |
| IFP | Inštitút finančnej politiky |
| IVP | Inštitút vzdelávacích politík |
| Kontaktný výbor | Zoskupenie predsedov NKI EÚ a Európskeho dvora audítorov |
| MIP | Macroeconomic Inbalance Procedure – Postup pri makroekonomickej nerovnováhe |
| MMF | Medzinárodný menový fond |
| MTO | Medium-Term budgetary Objective – Strednodobý rozpočtový cieľ |
| NKI | Najvyššia kontrolná inštitúcia |
| NPR | Národný program reforiem |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development – Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj |
| PISA | Programme for International Student Assessment – Medzinárodné testovanie študentov |
| RRZ | Rada pre rozpočtovú zodpovednosť |
| SGP | Stability and Growth Pact – Pakt stability a rastu |
| UoZ | Uchádzač o zamestnanie |
| WB | World Bank – Svetová banka |

## ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Hlavné odchýlky od spoločného prístupu ku kontrole ..... 7
Tabuľka č. 2: Identifikované rizikové oblasti, opatrenia a ich účinnosť ..... 12

## ZHRNUTIE

Najvyššie kontrolné inštitúcie Fínska, Holandska, Lotyšska, Portugalska, Slovenska a Švédska sa dohodli na spolupráci v rámci medzinárodnej paralelnej kontroly zameranej na zásadné riziká udržateľnosti verejných financií. Projekt paralelnej kontroly bol odsúhlasený Kontaktným výborom na zasadaní v júni 2015. Vedenia a koordinácie kontroly sa ujala NKI Švédska.

Kontrola vychádza zo spoločného prístupu zapojených NKI, ktorý im umožňuje vykonať kontroly na národnej úrovni v medziach ich kontrolnej pôsobnosti. Každá NKI si mohla doplniť, rozšíriť rozsah kontroly, kontrolné otázky a postup kontroly tak, aby zotrvala v medziach dohodnutého spoločného prístupu. Spoločná záverečná správa,[1)] prezentovaná na zasadaní kontaktného výboru v októbri 2017, je spojením výstupov zo šiestich samostatných kontrol, vykonaných na národnej úrovni, pričom obsahuje spoločné zistenia a závery, no žiadne odporúčania.

Cieľom paralelnej kontroly bolo upriamiť pozornosť na riziká udržateľnosti verejných financií a skontrolovať, ako sa vlády zaoberajú touto problematikou v rámci troch podobných procesov, naviazaných na odporúčania medzinárodných organizácií. Táto kontrola vychádza z analýzy správ a odporúčaní pre jednotlivé krajiny od EÚ, OECD a MMF, vydaných počas rokov 2011 až 2015, čo zodpovedá kontrolovanému obdobiu. Zúčastnené NKI vykonali rozbor odporúčaní, ktoré boli zaslané ich príslušným krajinám, a rovnako aj analýzu vládnej reakcie na tieto opatrenia. Kontrolovaná bola aj verejná dostupnosť odporúčaní na národnej úrovni a následné procesy. Viacero NKI hodnotilo aj účinnosť vládnych opatrení.

Všeobecným spoločným zistením medzinárodnej kontroly je, že v prípade každej krajiny majú odporúčania troch medzinárodných inštitúcií tendenciu prekrývať sa (napríklad v oblasti fiškálnej politiky). To predznačuje, že inštitúcie poukázali na relevantné oblasti. Medzinárodný pohľad na hospodársku politiku, aj keď odporúčania nie sú záväzné, vytvára priestor pre národné vlády na zdieľanie skúseností a zlepšenie vlastných politík. Ďalším spoločným zistením na základe analýzy odporúčaní je skutočnosť, že riziká pre udržateľnosť verejných financií sú navzájom poprepájané (dôchodky). Opatrenia zamerané na krátkodobé výzvy však môžu byť súčasne v protiklade s opatreniami zameranými na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti.

Zistenia zúčastnených NKI ukazujú, že všetkých šesť štátov čelí výzvam v oblasti udržateľnosti verejných financií, avšak podstata týchto výziev je odlišná. Identifikované riziká udržateľnosti sa menia v rozsahu od očakávaných budúcich výdavkov, spojených so starnutím obyvateľstva, až po prítomnosť podmienených záväzkov, akými sú štátne záruky a explicitné a implicitné záväzky v projektoch verejno-súkromného partnerstva alebo vo finančnom sektore.

Vo všeobecnosti nezáväzný charakter odporúčaní robí zložitým hodnotenie, či sú vládne opatrenia navrhované v nadväznosti na odporúčania, alebo by boli predložené tak či tak. Navyše, odporúčania sú tvorené za účasti národných inštitúcií a ďalších zainteresovaných strán. Niektoré odporúčania tak môžu byť založené skôr na spoločenskej debate na národnej úrovni, než na expertnom názore predstaviteľov medzinárodných inštitúcií. Prihliadnuc k tomuto, národné vlády majú sklon nasledovať odporúčania v rozumnej miere.

Existuje aj viacero príkladov nesúladu. V niekoľkých prípadoch použili národné vlády odlišné riešenia na rovnaký problém (trh práce). V ďalších prípadoch neboli podniknuté žiadne kroky a nebolo poskytnuté vysvetlenie, prečo sa príslušné odporúčanie neberie do úvahy. Možno poznamenať, že vlády by mali svojim národným parlamentom poskytnúť patričné vysvetlenie, ak sa rozhodnú nenadväzovať na určité odporúčania.

Hodnotenie účinnosti vládnych opatrení, v reakcii na rôzne odporúčania, je bezpochyby citlivou záležitosťou. NKI, zapojené do kontroly, riešili túto otázku veľmi odlišne, a preto sa aj odpovede výrazne odlišujú; tým rastie náročnosť na vyvodenie spoločných záverov.

Rôzne príklady a zistenia NKI, zapojených do paralelnej kontroly, ukazujú, že verejné šírenie a diskusia ohľadom zaslaných odporúčaní predstavujú významnú súčasť mnohostranného dohľadu. Poznatky a odporúčania EÚ, MMF a OECD môžu byť veľmi prospešné pre národné vlády, pretože sú tvorené zo širšej, nadnárodnej perspektívy, pričom toto dáva vládam možnosť porovnávať, učiť sa zo skúseností a tým tvoriť lepšie verejné politiky.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky na základe analýzy odporúčaní medzinárodných organizácií identifikoval sedem rizikových oblastí pre udržateľnosť verejných financií. Konkrétne sú to: fiškálna konsolidácia, dôchodky, zdravotníctvo, dane, vzdelávanie, trh práce a integrácia rómskej populácie.

Spoločný prístup ku kontrole umožňuje istú úroveň flexibility, v rámci ktorej NKÚ SR rozšíril kontrolný postup o hodnotenie prostredníctvom kľúčových národných ukazovateľov. Na základe tohto hodnotenia NKÚ SR konštatoval, že sa počas kontrolovaného obdobia podarilo znížiť identifikované riziká pre udržateľnosť verejných financií. Zároveň treba podotknúť, že je náročné odlíšiť vplyv opatrení a vplyv ostatných faktorov.

Predkladaná záverečná správa vychádza zo spoločnej záverečnej správy.[1)] Hlavnú časť tvoria spoločné zistenia, definované na základe širšej perspektívy šiestich samostatných správ, participujúcich NKI; v obdobnej štruktúre sú spracované aj zistenia NKÚ SR za Slovensko.

[1)] Underlying Risks to Sustainable Public Finances: https://www.eca.europa.eu/sites/cc/en/Pages/ReportsOfWorkingGroups.aspx

## 1 CIEĽ KONTROLNEJ AKCIE

**Účelom kontrolnej akcie bolo –** preveriť zásadné riziká udržateľnosti verejných financií v SR a v ďalších štátoch Európskej únie, ktorých najvyššie kontrolné inštitúcie sa zúčastnili kontroly a na základe parciálnych výsledkov definovať spoločné zistenia.

**Predmetom kontroly bolo –** pod vedením NKI Švédska a v zmysle spoločného prístupu zúčastnených štátov identifikovať riziká na základe odporúčaní medzinárodných organizácií a vyhodnotiť úspešnosť opatrení na elimináciu identifikovaných rizík.

## 2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Paralelná kontrola bola organizovaná pod záštitou Networku, Kontaktného výboru pre kontrolu fiškálnej politiky, ktorému predsedá NKI Fínska. Do medzinárodnej kontroly sa aktívne zapojilo šesť najvyšších kontrolných inštitúcií. Pod vedením NKI Švédska to boli: NKI Fínska, Holandska, Lotyšska, Portugalska a Slovenska. V pozícii pozorovateľa sa nachádzali NKI Bulharska, NKI Maďarska a Európsky dvor audítorov.

Jednotlivé participujúce krajiny sa zaviazali na základe svojich národných kontrol/auditov vypracovať Správu za krajinu. Vzhľadom na rozdiely v kontrolnej pôsobnosti a odlišnosti jednotlivých štátov, mohla každá NKI vypracovať vlastný kontrolný postup aj vlastnú štruktúru Správy za krajinu, pričom kontrolovaným obdobím boli roky 2011 až 2015. Dôležité bolo dodržanie spoločného prístupu, aby Správa identifikovala zásadné riziká pre udržateľnosť verejných financií a k ním príslušné vládne opatrenia, pričom mali byť zrejmé odpovede na spoločné kontrolné otázky.

**Spoločné kontrolné otázky:**

- **Boli odporúčania Rady EÚ, MMF, OECD (a ostatných relevantných inštitúcií) naplnené vo vzťahu k zásadným rizikám pre udržateľnosť verejných financií?**
- **Napomohli príslušné opatrenia znížiť identifikované riziká?**

NKI Švédska, na základe jednotlivých Správ zúčastnených štátov a v spolupráci s týmito štátmi, vypracovala Spoločnú záverečnú správu, ktorá bola následne prezentovaná a schválená na stretnutí Kontaktného výboru na jeseň 2017. Ostatné výstupy z kontroly boli na zvážení jednotlivých zúčastnených NKI. NKÚ SR vypracoval okrem svojej Správy aj Záznam z kontroly, ktorý bol následne predložený kontrolovanému subjektu – Ministerstvu financií Slovenskej republiky, ako orgánu zodpovednému za vypracovanie Národného programu reforiem a ďalších dokumentov súvisiacich s národnou časťou európskeho semestra.

Metodika, program a postup kontroly vychádzali zo záverov diskusií zástupcov štátov zapojených do kontroly. Takto vznikol spoločný prístup ku kontrole, ktorého cieľom bolo zodpovedať na spoločné kontrolné otázky, a to tak v Správe za krajinu, ako aj v Spoločnej záverečnej správe.

Spoločný prístup ku kontrole bol zameraný na identifikáciu zásadných rizík pre udržateľnosť verejných financií, a to prostredníctvom analýzy odporúčaní od medzinárodných inštitúcií (Rada EÚ/EK, OECD, MMF, ... ), a na hodnotenie opatrení vlády v identifikovaných rizikových oblastiach. Hodnotenie sa zameriava predovšetkým na opatrenia s dosahom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a ich vplyv na identifikované riziká. Slovenský prístup rozširuje spoločný prístup ku kontrole, a to o použitie merateľných ukazovateľov pri hodnotení opatrení.

Slovensko, ako súčasť Európskej únie a Eurozóny, sa zaviazalo koordinovať svoje verejné politiky v súlade s celoeurópskou prorastovou stratégiou Európa 2020. Plnenie národných cieľov tejto stratégie je súčasťou Národného programu reforiem, ktorý sumarizuje verejné politiky smerujúce k naplneniu národných cieľov v podobe merateľných ukazovateľov.

Výdavky na verejné politiky na nasledujúce tri roky predstavuje rozpočet verejnej správy, pozostávajúci zo štátneho rozpočtu a z rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy. Na Slovensku funguje programové rozpočtovanie, v rámci ktorého sú rozpočtové výdavky klasifikované do konkrétnych programov. Jednotlivé programy majú definované ukazovatele a správa o ich plnení je prílohou záverečného účtu gestorskej kapitoly.

Identifikované vládne opatrenia v rámci rizikových oblastí, na ktoré poukazujú odporúčania inštitúcií, sú hodnotené na základe dekompozície ukazovateľov stratégie EU2020, definovaných v NPR, ako aj ukazovateľov programového rozpočtovania, ktoré sú ešte doplnené niektorými ďalšími ukazovateľmi. Spoločný prístup bol zameraný na hodnotenie len tých vládnych opatrení, pri ktorých sa očakáva dosah na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Hodnotené boli preto len vybrané opatrenia s ohľadom na ich predpokladaný dosah, a to z hľadiska udržateľnosti verejných financií, aj z fiškálneho a makroekonomického hľadiska.

Kontrolná skupina NKÚ SR pri analýze a hodnotení vládnych opatrení, rovnako ako pri výbere vhodných merateľných ukazovateľov, vychádzala: (1) z vládnych materiálov, hodnotení, analýz, správ, akčných plánov atď.; (2) z rozpočtov, záverečných účtov a programového rozpočtovania; (3) zo záverov predchádzajúcich kontrol; (4) z ostatných dostupných dokumentov (správy EDA, ECB, RRZ, atď.); (5) z rozhovorov na Ministerstve financií (IFP), RRZ, na Ministerstve školstva, vedy, výskumu a športu (IVP) a na Štatistickom úrade. Hodnotenie, či deklarovaný prínos je totožný so skutočným prínosom a prípadné odlíšenie vplyvov vonkajšieho prostredia a opatrení na elimináciu rizík, presahuje zameranie a možnosti kontrolnej skupiny.

Vyhodnotenie je doplnené hodnotiacou tabuľkou, ktorá sumarizuje hodnotenia príslušných rizikových oblastí rozdelených podľa rizík a ukazovateľov. Tabuľka poskytuje prehľad odpovedí na druhú kontrolnú otázku, či napomohli opatrenia znížiť identifikované riziká, pričom nekvantifikuje ich dosah. Navyše, pre úplnosť je doplnená hodnotením jednotlivých rizikových oblastí zo strany EK, na základe ňou vydávaných správ o krajine, posúdení odporúčaní pre jednotlivé krajiny a príslušné roky.

Zapojené NKI vychádzali zo spoločného prístupu ku kontrole, pričom si ho mohli flexibilne prispôsobiť podľa svojej kontrolnej pôsobnosti a národných špecifík. Napríklad niektoré NKI predĺžili kontrolované obdobie, aby získali väčšiu vzorku odporúčaní. Nasledujúca tabuľka sumarizuje hlavné odchýlky od spoločného prístupu ku kontrole.

*Tabuľka č. 1: Hlavné odchýlky od spoločného prístupu ku kontrole*

| Kontrolná inštitúcia | Kontrolované obdobie | Hlavné odchýlky |
|---|---|---|
| Národný kontrolný úrad Fínska | 2012 – 2016 | Prípadové štúdie hodnotiace účinnosť pripravovaných vládnych opatrení |
| Holandský dvor audítorov | 2011 – 2016 | Hodnotenie účinnosti vládnych opatrení bolo založené na vlastnom vládnom vyhodnocovaní |
| Štátny kontrolný úrad Lotyšska | 2011 – 2015 | Prípadová štúdia hodnotiaca účinnosť opatrení na boj so šedou ekonomikou |
| Portugalský účtovný dvor | 2011 – 2015 | Zahrnuté zistenia z predchádzajúcich kontrol implementácie portugalského programu hospodárskej a finančnej pomoci |
| Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky | 2011 – 2015 | Použitie národných kľúčových ukazovateľov pri hodnotení úrovne eliminácie rizík prostredníctvom vládnych opatrení |
| Švédsky národný kontrolný úrad | 2011 – 2015 | Kontrola účinnosti vládnych reforiem nebola uskutočnená, bude predmetom následnej kontroly |

# 3 SPOLOČNÉ ZISTENIA Z MEDZINÁRODNEJ PARALELNEJ KONTROLY

## 3.1 CHARAKTER ODPORÚČANÍ PRE JEDNOTLIVÉ KRAJINY

Odporúčania medzinárodných inštitúcií pre národné autority jednotlivých krajín pokrývajú široký rozsah oblastí hospodárskej politiky. Na jednej strane sú odporúčania európskeho semestra zamerané na fiškálnu politiku spadajúcu pod Pakt stability a rastu (SGP), štrukturálne politiky naviazané na stratégiu Európa 2020 a postup pri makroekonomickej nerovnováhe (MIP); na druhej strane sú odporúčania MMF a OECD, ktoré sa v prípade MMF zameriavajú na finančnú stabilitu a pri OECD sledujú verejné politiky s potenciálom zlepšiť výkon ekonomiky v dlhodobom horizonte. Pracovná skupina v rámci paralelnej kontroly zistila, že aj napriek veľkému pokrytiu verejných politík v jednotlivých odporúčaniach, tieto odporúčania sa približujú či až prekrývajú. Slovensko dostalo napríklad v oblasti daní odporúčania od všetkých troch organizácií, zamerané na zlepšenie správy a výberu daní. To predznamenáva, že medzinárodné organizácie poukázali na relevantné oblasti alebo odporúčania reagujú na problematiku, ohľadom ktorej sa vedie debata na národnej úrovni. Vo všeobecnosti možno povedať, že medzinárodný pohľad na hospodársku politiku, aj keď odporúčania nie sú záväzné, vytvára priestor pre národné vlády na zdieľanie skúseností a zlepšenie vlastných politík.

Široká medzinárodná perspektíva dáva národným vládam možnosť porovnať svoje politiky, ale aj učiť sa z poznatkov a odporúčaní týchto renomovaných nadnárodných inštitúcií, čo môže viesť k lepším vlastným politikám. Medzinárodné organizácie zhromaždili množstvo poznatkov, pričom robili medzinárodné porovnania a zdieľali dobrú prax. Tieto organizácie v niektorých prípadoch spochybňujú národné politiky, poskytujú odlišné pohľady, no tým aj príležitosti na prehodnotenie národných politík, ktoré sa môžu považovať za samozrejmé, alebo za jediné možné riešenie.

## 3.2 IDENTIFIKOVANÉ RIZIKÁ UDRŽATEĽNOSTI

Riziká pre udržateľnosť verejných financií sa môžu vzťahovať na dlhodobú solventnosť verejného sektora, no rovnako sa môžu týkať krátkodobých rizík s potenciálom ovplyvniť schopnosť verejného sektora, aby plnil záväzky počas veľmi dlhého obdobia. Vo všeobecnosti je ťažké určiť hranicu medzi oblasťou fiškálnej udržateľnosti a hospodárskou politikou, na čo nadväzuje spoločné zistenie na základe analýzy odporúčaní pre jednotlivé štáty, podľa ktorého sú riziká pre fiškálnu udržateľnosť vzájomne prepojené. Opatrenia zamerané na riešenie krátkodobých výziev môžu byť súčasne v konflikte s opatreniami zameranými na dlhodobú (fiškálnu) udržateľnosť.

Všetkých šesť štátov, zapojených do paralelnej kontroly, čelilo výzvam v oblasti fiškálnej udržateľnosti, pričom podstata týchto výziev sa medzi krajinami líši. Spoločné zistenie (podľa napr. NKI Fínska) je, že riziká udržateľnosti vyplývajú zo súčasnej nerovnováhy medzi verejnými príjmami a výdavkami aj z očakávaného nárastu výdavkov spojených so starnutím obyvateľstva. Toto v spojitosti s pomalým rastom vytvára ťažkú situáciu, keďže konsolidačné úsilie môže mať nepriaznivý vplyv na hospodársky rast.

Dôchodkové systémy, ktoré nie sú dlhodobo udržateľné, boli identifikované ako riziko takmer vo všetkých krajinách. Okrem zjavných obáv, s ohľadom na výdavky súvisiace so starnutím, identifikovali niektoré NKI riziká z takých podmienených záväzkov, akými sú štátne záruky a explicitné a implicitné záväzky v projektoch verejno-súkromného partnerstva alebo vo finančnom sektore. NKI Lotyšska, Portugalska a Slovenska identifikovali aj potrebu zlepšenia výberu daní v záujme zabezpečenia zdrojov pre budúce výdavky. NKI Holandska a Švédska identifikovali zraniteľnosti spôsobené neudržateľným rastom zadlženia domácností, spojeného s bývaním, vrátane viacerých obdobných výziev, ktorým čelia uvedené štáty.

## 3.3 REAKCIA VLÁD NA ODPORÚČANIA PRE JEDNOTLIVÉ KRAJINY

Odporúčania Rady EÚ, MMF a OECD nie sú vo väčšine prípadov záväzné, s výnimkou prijatých v rámci mechanizmov finančnej pomoci (prípad Portugalska v rokoch 2011 až 2014). Keďže väčšinu času neexistuje jasné prepojenie opatrení a odporúčaní pre jednotlivé krajiny, je náročné rozhodnúť, či vládna uskutočnila opatrenia ako reakciu na odporúčania alebo či by ich uskutočnila tak či tak. Navyše, odporúčania, najmä tie v rámci európskeho semestra, vznikajú v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi a ďalšími zainteresovanými stranami, prípadne môžu odzrkadľovať debatu na národnej úrovni. Posledné reformy európskeho semestra boli zamerané na posilnenie dialógu o politikách na národnej úrovni (medzi vládami, parlamentmi a sociálnymi partnermi). Spoločným zistením kontroly je fakt, že vlády majú sklon nasledovať odporúčania v primeranom rozsahu.

Existuje aj viacero príkladov nesúladu. V niekoľkých prípadoch použili národné vlády alternatívne riešenia na rovnaký problém. V ďalších prípadoch neboli podniknuté žiadne kroky a nebolo poskytnuté vysvetlenie, prečo sa príslušné odporúčanie neberie do úvahy. Možno poznamenať, že vlády by mali svojim národným parlamentom poskytnúť patričné vysvetlenie, ak sa rozhodnú nenadväzovať na určité odporúčania. Pravidlá týkajúce sa európskeho semestra tiež stanovujú, že národné parlamenty v ňom zohrávajú určitú úlohu.

Portugalsko bolo štátom, ktorý v najväčšej miere dodržiaval odporúčania v porovnaní s ostatnými štátmi paralelného auditu. Táto krajina bola osobitne zasiahnutá hospodárskou krízou a následne podliehala prísnym podmienkam, ako aj komplexnému prístupu programu hospodárskej a finančnej pomoci (EFAP).

## 3.4 ÚČINNOSŤ VLÁDNYCH OPATRENÍ

Hodnotenie účinnosti vládnych opatrení v reakcii na rôzne odporúčania je bezpochyby citlivou záležitosťou. Konkrétna otázka, na ktorú sa jednotlivé NKI, v rámci spoločného prístupu ku kontrole, snažili zodpovedať, bola: *„Napomohli príslušné opatrenia znížiť identifikované riziká?“* NKI, zapojené do kontroly, riešili túto otázku veľmi odlišne, a preto sa aj odpovede výrazne odlišujú, takže je náročné vyvodenie spoločných záverov.

**NKI Fínska** si vybrala jednu novú a jednu zatiaľ neimplementovanú reformu ako prípadovú štúdiu (Dôchodková reforma 2017 a Reforma zdravotného a sociálneho zabezpečenia a reforma samosprávy; plánované na rok 2019) a vyhodnotila pravdepodobnosť pozitívnych vplyvov reformy na fiškálnu udržateľnosť v budúcnosti (ex ante). Prístup ukázal, okrem iného, význam transparentného hodnotenia vplyvov a analýz citlivosti.

**NKI Holandska** popísala rôzne vládne nástroje na hodnotenie účinnosti verejných politík a zistila, že jednotlivé opatrenia sa nevyhodnocujú samostatne.

Aj **NKI Lotyšska** vykonala prípadovú štúdiu a zistila, že konkrétne opatrenia na boj so šedou ekonomikou nie sú systematicky a efektívne organizované vládou, a že existuje nedostatok účinnej daňovej politiky a priestor na zlepšenie výberu daní.

Zistenia **NKI Portugalska** vychádzajú z troch predchádzajúcich kontrol a ukazujú, že cieľový deficit centrálnej vlády bol dosiahnutý aj napriek nedostatku systematického prístupu v zmysle štrukturálnych a trvalých zmien. Postupy monitorovania rozpočtovej transparentnosti sa zlepšili a bol dosiahnutý aj čiastočný pokrok vo verejnej správe, zdravotníctve a vzdelávaní.

**NKI Švédska** sa rozhodla v tejto fáze nehodnotiť účinnosť vládnych opatrení vo vzťahu k odporúčaniam pre jednotlivé krajiny. Namiesto toho plánuje vykonať samostatnú výkonnostnú kontrolu účinnosti dohľadu politiky obozretnosti na makroúrovni (effectiveness of macroprudential supervision), čo bola dôležitá oblasť, na ktorú sa vzťahovali odporúčania.

### 3.5 VEREJNÁ DOSTUPNOSŤ A PROCESY

Spoločným zistením v oblasti procesov je výrazný rozdiel medzi postupmi naviazanými na odporúčania európskeho semestra a odporúčaniami vydanými MMF a OECD. Počas procesu európskeho semestra by vlády mali konzultovať zainteresované strany, vrátane národných parlamentov, aj keď konzultácie a zapojenie národných parlamentov je v každom štáte iné.

Niekoľko príkladov ukazuje, že národné parlamenty sú do procesu zapojené len čiastočne; vlády si samy určujú, ako budú reagovať na jednotlivé odporúčania. Priebeh procesu, pri ktorom sú opatrenia analyzované a hodnotené, nie je vo všeobecnosti jednoznačný. Existujú však aj príklady plného zapojenia parlamentu do všetkých častí európskeho semestra, vrátane implementácie odporúčaní. Táto situácia môže odrážať fakt, že národné parlamenty hrajú viac alebo menej významnú úlohu pri definovaní národných politík, obzvlášť v rámci rozpočtového procesu.

Rôzne príklady a zistenia NKI, zapojených do paralelnej kontroly, ukazujú, že verejné šírenie informácií a diskusia, ohľadom zaslaných odporúčaní, predstavujú významnú súčasť mnohostranného dohľadu. Zostavením prehľadu odporúčaní pre jednotlivé krajiny za obdobie piatich rokov a analýzou reakcie vlády na tieto odporúčania sa každá zúčastnená kontrolná inštitúcia stala súčasťou tohto procesu.

## 4 ZISTENIA A ZÁVERY ZA SLOVENSKÚ REPUBLIKU

### 4.1 PREHĽAD ODPORÚČANÍ A IDENTIFIKOVANÉ RIZIKÁ PRE DLHODOBÚ UDRŽATEĽNOSŤ

Kontrolná skupina NKÚ SR, na základe analýzy odporúčaní, identifikovala celkovo sedem rizikových oblastí pre strednodobú a dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Samostatnú časť predstavuje fiškálna konsolidácia, ktorá spadá pod Pakt stability a rastu. Ostatné riziká sa týkajú štrukturálnych politík, pričom dve sú naviazané na starnutie obyvateľstva (dôchodky a zdravotníctvo), dve na ľudský kapitál (vzdelávanie a trh práce) a dve na slovenské špecifiká (daňová disciplína a integrácia rómskej komunity).

Odporúčania medzinárodných organizácií v oblasti **fiškálnej konsolidácie** boli zamerané: (1) na zníženie deficitu pod 3 % HDP v roku 2013, v rámci procedúry nadmerného deficitu; (2) dosiahnutie strednodobého cieľa pokračovaním v štrukturálnych úpravách na referenčnej úrovni 0,5 % HDP, po ukončení procedúry nadmerného deficitu; (3) na vytvorenie fiškálnej rady; (4) na zavedenie záväzných a vynútiteľných viacročných výdavkových stropov; (5) na vytvorenie priestoru na fungovanie automatických stabilizátorov.

Odporúčania týkajúce sa **dôchodkového zabezpečenia** boli zamerané: (1) na posilnenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, a to ďalšou úpravou priebežne financovaného dôchodkového piliera, najmä zmenou mechanizmu indexácie, priamym prepojením zákonného veku odchodu do dôchodku so strednou dĺžkou života a zavedením faktora udržateľnosti do vzorca na výpočet dôchodku, v ktorom sa premietne demografická zmena; (2) na zabezpečenie stability a životaschopnosti kapitalizačného piliera; (3) na zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií, a to znížením medzery financovania vo verejnom dôchodkovom systéme pri súčasnom zabezpečení primeraných dôchodkov.

Slovensko prijalo odporúčania zamerané na zlepšenie dlhodobej udržateľnosť verejných financií v oblasti **zdravotníctva**, a to prostredníctvom zvýšenia nákladovej účinnosti sektora zdravotnej starostlivosti, najmä racionalizáciou nemocničnej starostlivosti a riadenia, ako aj posilnením primárnej starostlivosti. Medzi zásadné riziká zdravotníctva vo vzťahu k udržateľnosti verejných financií patria: (1) nákladovosť sektora zdravotnej starostlivosti, najmä nemocničnej, primárnej a dlhodobej starostlivosti; (2) dostupnosť a kvalita zdravotnej starostlivosti pre všetky skupiny obyvateľstva; (3) zadlžovanie zdravotníctva.

Odporúčania v oblasti **správy a výberu daní** sa sústredili: (1) na zvýšenie daňovej disciplíny a výberu daní, najmä zlepšením efektívnosti výberu DPH; (2) na zlepšenie efektívnosti daňovej správy, vrátane posilnenia analytických a auditových kapacít; (3) na prepojenie zdaňovania nehnuteľností s ich trhovou hodnotou; (4) na zvýšenie príjmov z environmentálnych daní.

Pri **vzdelávaní** odporúčali medzinárodné organizácie Slovensku zamerať sa predovšetkým na dve zásadné oblasti – (1) kvalitu vzdelávania a (2) prepojenie vzdelávania a trhu práce. Odporúčania týkajúce sa kvality vzdelávania boli zamerané na všetky úrovne vzdelávania od predprimárneho až po vysokoškolské. Do tejto časti patrí aj zameranie na budúcich učiteľov a zatraktívnenie učiteľstva ako profesie, vrátane zvyšovania platov učiteľov a zodpovedajúcich štrukturálnych reforiem. Prepojenie vzdelávania a trhu práce je odporúčané v dvoch rovinách: (a) tvorba študijných programov orientovaných na výkon povolania; (b) poskytovanie praktickej výučby priamo v podnikoch.

Slovensko prijalo odporúčania v oblasti **trhu práce**, zamerané predovšetkým na služby zamestnanosti, konkrétne na oblasť aktívnych opatrení/politík na trhu práce (AOTP) a na poradenstvo. Opatrenia v oblasti AOTP by mali byť zamerané – na dlhodobo nezamestnaných, na mladých a na mobilitu pracovnej sily. Verejné služby zamestnanosti by mali prejsť reorganizáciou smerom k poradenstvu a podpore adresnosti AOTP. Medzi opakujúce sa odporúčanie možno zaradiť podporu návratu do práce po rodičovskej dovolenke, prostredníctvom zlepšenia dostupnosti zariadení starostlivosti o deti v predškolskom veku.

Jedno zo zásadných a čiastočne skrytých rizík pre udržateľnosť verejných financií na Slovensku predstavujú príslušníci rómskej národnostnej menšiny[2)] a ich začleňovanie. Rómovia totiž predstavujú najpočetnejšiu menšinu v Európskej únii. **Začleňovanie rómskej populácie** je tak výzvou pre všetky krajiny, v ktorých sa nachádza táto menšina. Rómska menšina predstavuje vyše 9 % obyvateľov Slovenskej republiky, odhadom 440 tis. obyvateľov.[3)] Slovensko prijalo v oblasti začleňovania rómskej populácie odporúčania vo všetkých relevantných oblastiach – vzdelávanie, zamestnanosť, zdravie, bývanie, finančné začlenenie a nediskriminácia, vrátane prístupov k väčšinovej spoločnosti (integrácia prostredníctvom komunikácie).

## 4.2 OPATRENIA A ICH ÚČINNOSŤ

Prehľad identifikovaných rizikových oblastí, k nim prislúchajúcich rizík a zodpovedajúcich kľúčových ukazovateľov, poskytuje nasledujúca tabuľka, pričom posledné dva stĺpce udávajú semaforové hodnotenie EK a NKÚ SR jednotlivých rizík.

**Oblasť fiškálnej konsolidácie** predstavuje riziká, ktoré sa počas kontrolovaného obdobia rokov 2011 až 2015 podarilo prostredníctvom opatrení a priaznivého hospodárskeho vývoja eliminovať najviac. Po dosiahnutí cieľa – deficit pod 3 % HDP v roku 2013, sa konsolidačné úsilie spomalilo a dosiahnutie MTO sa odsunulo mimo kontrolované obdobie pri dodržaní odporúčanej referenčnej úrovne konsolidačného úsilia. Počas kontrolovaného obdobia bol prijatý zákon o rozpočtovej zodpovednosti a bola vytvorená fiškálna rada, no nepodarilo sa zaviesť viacročné záväzné a vynútiteľné výdavkové stropy.

**Dôchodky** a nastavenie dôchodkového systému boli, s prihliadnutím na očakávaný demografický vývoj na Slovensku, asi najzásadnejším dlhodobým rizikom pre udržateľnosť verejných financií. Prostredníctvom reformy dôchodkového systému sa nastavili dôchodkové piliere smerom k dlhodobej udržateľnosti a výdavky na dôchodky by mali mierne klesať približne do roku 2030. Z toho vyplýva, že príslušné opatrenia znižujú identifikované riziká približne do uvedeného roku, pretože potom by výdavky na dôchodky mali začať opäť rásť, najmä vplyvom rastúceho indexu závislosti. Predpokladaný nárast dôchodkových výdavkov na Slovensku do roku 2060 by mal byť jeden z najvyšších v EÚ a mal by byť spôsobený najmä starnutím obyvateľstva a nízkou mierou pôrodnosti.

V dlhodobom horizonte sa má zhoršovať aj primeranosť dôchodkov, a to napriek súčasnej relatívne lepšej pozícii. Do roku 2060 sa má pomer dávok (priemerné dôchodkové dávky delené priemernou hrubou mzdou), podľa očakávaní, na Slovensku zhoršiť viac než v EÚ. Je to spôsobené skutočnosťou, že súčasná zákonná indexácia dôchodkov stanovuje nižšiu mieru rastu priemerného dôchodku, než je očakávaný rast priemernej hrubej mzdy.

**Zdravotníctvo** je druhou rizikovou oblasťou previazanou so starnutím obyvateľstva. Slovenské zdravotníctvo vykazovalo počas kontrolovaného obdobia výrazné rezervy a naďalej čelí problémom dlhodobej udržateľnosti. Verejné výdavky na zdravotníctvo sú síce vyššie ako priemer V3, ale nedosahujú úroveň priemeru OECD. Vo vzťahu k výsledkovým ukazovateľom, ktoré sú pod priemerom V3, EÚ 28 i OECD, sa efektívnosť slovenského zdravotníctva

[2)] Podľa Rady Európy sa pomenovanie „Róm“ vzťahuje na Rómov, Sintov, Kalé a príbuzné skupiny v Európe, vrátane kočovníkov a východných národov (Dómovia a Lomovia), a zahŕňa rôznorodé skupiny, medzi nimi aj osoby, ktoré samy seba označujú ako Cigáni.

[3)] http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_country_factsheets_2014/slovakia_en.pdf

dlhodobo pohybuje pod priemerom týchto krajín. Na uvedený vývoj bude nepriaznivo pôsobiť predpokladané zvyšovanie nákladov súvisiacich so starnutím obyvateľstva.

Pokrok v oblasti elektronizácie zdravotníctva a zavádzania systému platieb na základe skupín diagnóz (DRG) bol pomalý. Parciálne zlepšenie dosiahlo zdravotníctvo v *Očakávanej dĺžke zdravého života pri narodení*, ktorá medziročne rástla a približovala sa priemeru V3 aj EÚ 28. Opatrenia vlády SR, ktoré sa nachádzajú v rôznych štádiách implementácie, vytvorili predpoklady na zlepšenie nákladovej efektívnosti do roku 2020.

**Výber daní** a nadväzujúca daňová disciplína dosiahli počas kontrolovaného obdobia svoje dno. Medzera výberu DPH bola takmer 40 %. Prostredníctvom akčného plánu boja proti daňovým podvodom a ďalšími opatreniami sa podarilo zlepšiť daňovú disciplínu a výber daní. Podľa odhadu Inštitútu finančnej politiky MF SR, vyššia efektivita výberu DPH v porovnaní s rokom 2012 priniesla do rozpočtu dodatočné príjmy vo výške 248 mil. eur v roku 2013, 650 mil. eur v roku 2014 a v roku 2015 dodatočných 744 mil. eur. V tomto období sa predpokladá nárast efektívnej daňovej sadzby DPH z 12,6 % v roku 2012 na 14,5 % v roku 2015, čo predstavuje nárast o 15,1 %. Zvýšenie efektivity výberu však nemožno v plnej miere pripísať implementácii akčného plánu boja proti daňovým únikom.

Zlepšenie efektívnosti daňovej správy bolo čiastočne úspešné. Dokladujú zo aj predošlé kontroly NKÚ SR, no počas kontrolovaného obdobia sa nepodarilo posilniť analytické kapacity finančnej správy v zmysle odporúčaní. Prepojenie zdaňovania nehnuteľností s ich trhovou hodnotou nebolo počas kontrolovaného obdobia zavedené do praxe, a nepodarilo sa významne zvýšiť ani príjmy z environmentálnych daní.

**Vzdelávanie** je fundamentom rozvoja ľudského kapitálu. Rizikami sú na Slovensku najmä veková štruktúra učiteľov, ktorá sa počas kontrolovaného obdobia posunula v prospech starších učiteľov, výsledky vzdelávania a štruktúra absolventov, do ktorej zmeny bolo investované veľké úsilie, no ktorého výsledky však vzhľadom na oneskorenie efektov nie je možné jednoznačne zhodnotiť.

Podľa výsledkov testovania PISA, študenti sa od roku 2009 zhoršili vo všetkých oblastiach. Schopnosti študentov sa medzi rokmi 2009 a 2015 najviac zhoršili v prírodovednej gramotnosti (o 29 bodov), pričom relatívne lepšie je na tom čitateľská gramotnosť (24 bodov) a matematická gramotnosť (21 bodov). Cieľ do roku 2020 je pre index výsledkov 505 bodov. Jeho dosiahnutie je veľkou výzvou slovenského školstva, pretože je potrebné posunúť sa z aktuálnej hodnoty 463 bodov.

Počas kontrolovaného obdobia (2011 až 2015) vzrástla priemerná mzda pedagogických zamestnancov zo sumy 799 eur o 230 eur, na hodnotu 1029 eur, čo predstavuje nárast o 28,7 %. V roku 2011 bol rozdiel miezd učiteľov a priemernej mzdy 13 eur, pričom sa do roku 2015 zvýšil viac než 10-násobne, na hodnotu 146 eur. Priemerný medziročný rast miezd učiteľov predbiehal rast miezd v hospodárstve, a to nominálne aj reálne. Každý rok počas kontrolovaného obdobia vzrástli reálne mzdy učiteľom o 3,6 p. b. viac ako zamestnancom v hospodárstve.

**Trh práce** je miestom, kde obyvatelia krajiny využívajú svoj ľudský kapitál. Napomôcť by im v tom mali najmä aktívne opatrenia na trhu práce a efektívnosť úradov práce, ktoré im ju sprostredkovávajú.

Počas kontrolovaného obdobia sa zmenila štruktúra a zameranie AOTP, a to s väčším dôrazom na tréning a vzdelávanie, a rovnako aj na ostatné AOTP, zamerané na zvýšenie zamestnanosti a zníženie nezamestnanosti, zvlášť s dôrazom na znevýhodnené skupiny UoZ. Adresnosť a prehľadnosť AOTP sa zlepšila, no ich prínos k šanci zamestnať sa je pre ťažšie zamestnateľné skupiny (nízkokvalifikovaní, dlhodobo nezamestnaní) relatívne nízky a v eliminácií tohto rizika stále existujú rezervy. Pretrvávajú aj riziká spojené so stratou pracovných návykov u dlhodobo nezamestnaných a oslabením vôle vzdelávať sa u nízko vzdelaných UoZ a tým pre zvýšenie ich šance zamestnať sa.

Reforma úradov práce bola v zmysle odporúčaní zameraná na proklietský prístup a sprostredkovanie prostredníctvom vytvorenia kontaktného miesta (one stop shop). Počet klientov na jedného zamestnanca poklesol na jednu tretinu; v roku 2015 pripadalo na jedného zamestnanca 153 UoZ. Podiel sprostredkovaných zamestnaní na vyradených UoZ stúpol z úrovne 11,4 % v roku 2013 na 23,4 % v roku 2015. Rozloženie záťaže medzi úradmi práce je regionálne nevyrovnané a existuje priestor na ďalší pokrok v individualizácii prístupu, a to tak v prípade regiónov s vysokou nezamestnanosťou, ako aj v oblasti špecializovaného poradenstva. V oblasti prechodu na trh práce po materskej/rodičovskej dovolenke a spájania pracovného a rodinného života je potrebný vyvážený prístup smerom k podpore pôrodnosti, a tým aj k riadeniu najzásadnejšieho rizika pre dlhodobú udržateľnosť v podobe demografického vývoja.

Čiastočne skrytým rizikom (pozitívnym aj negatívnym) pre udržateľnosť verejných financií je **integrácia rómskej populácie**. V prípade úspešnej eliminácie identifikovaných rizík a zmeny v demografickom správaní predstavuje táto národnostná menšina ďalší zdroj potenciálneho rastu slovenského hospodárstva. Počas kontrolovaného obdobia sa podarilo znížiť riziká najmä v oblasti vzdelávania rómskej populácie s dôrazom na školstvo a predškolskú výchovu. Z dlhodobého hľadiska je to spôsob ako prerušiť kruh multidimenzionálneho vylúčenia. Deti z MRK získajú v predprimárnom vzdelávaní sadu schopností a zručností (správanie sa v inom kultúrnom prostredí, porozumenie slovenskému jazyku, hygienické návyky), ktorá im dáva možnosť

úspešne pokračovať v ďalšom vzdelávaní a v presadzovaní na trhu práce. Následne si začlenený vzdelaný Róm ľahšie nájde prácu, chápe význam zdravia v živote, má záujem o dôstojné bývanie, využíva finančné služby a väčšinové obyvateľstvo ho berie ako seberovného. Investície do vzdelávania sú považované za fiškálne chytré (fiscaly smart), pričom ich očakávaná návratnosť je v rozmedzí ich šesť až sedemnásť násobku.

Odporúčania medzinárodných organizácií boli implementované do opatrení. Počas kontrolného obdobia tieto opatrenia napomohli znížiť identifikované riziká. Ako pomohli znížiť tieto riziká, je ťažko kvantifikovateľné vzhľadom na chronický nedostatok údajov spojených s rómskom menšinou. NKÚ SR je presvedčený, že opatrenia sú nasmerované do správnych oblastí, čo podporuje aj nedávna Osobitná správa EDA (14/2016).

Tabuľka č. 2: Identifikované rizikové oblasti, opatrenia a ich účinnosť

| *Oblasť* | *Riziko* | *Ukazovateľ* | *Hodnotenie[4] EK* | *Hodnotenie[5] NKÚ SR* |
|---|---|---|---|---|
| **Fiškálna konsolidácia** | Nadmerný deficit | *Saldo verejnej správy* | | |
| | Konsolidačné úsilie | *Konsolidačné úsilie* | | |
| | Rozpočtová zodpovednosť | *Hrubý dlh verejnej správy* | | |
| | Výdavkové stropy | *x* | | |
| | Automatické stabilizátory | *x* | | nehodnotené |
| **Dôchodky** | Dôchodky a starnutie | *Saldo dôchodkového systému* | | |
| | Primerané dôchodky | *x* | | |
| **Zdravotníctvo** | Nákladová efektívnosť | *Výdavky* | | |
| | Dostupnosť a kvalita | *Roky zdravého života* | | |
| | | *Odvrátiteľná úmrtnosť* | | |
| | Zadlžovanie | *Dlh nemocníc* | | |
| **Dane** | Daňová disciplína | *EDS jednotlivých daní* | | |
| | Efektívnosť výberu DPH | *Medzera DPH* | | |
| | Zdanenie nehnuteľností podľa ceny | *x* | | |
| **Vzdelávanie** | Veková štruktúra učiteľov | *Priemerný vek* | | |
| | Výsledky študentov | *Testovanie PISA* | | |
| | Štruktúra absolventov | *x* | | |
| **Trh práce** | Adresnosť AOTP | *Šanca zamestnať sa* | | |
| | Efektívnosť úradov práce | *Počet klientov na zamestnanca* | | |
| | | *Úspešnosť sprostredkovania* | | |
| | Návrat po rodičovskej | *x* | | |
| **Rómovia** | Vzdelávanie | *x* | | |
| | Zamestnanosť | *x* | | |
| | Zdravie | *x* | | |
| | Bývanie | *x* | | |
| | Nediskriminácia | *x* | | |

[4] Semaforové hodnotenie EK je spracované podľa hodnotení uvedených v Správach o krajine za príslušné roky.

[5] Semaforové hodnotenie NKÚ SR je spracované na základe analýzy popísanej v národnej Správe za krajinu, pričom:
zelená: boli prijaté opatrenia, ktoré majú zásadný vplyv alebo ktorých vplyv možno považovať za pozitívny z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií;
žltá: boli prijaté opatrenia, ktoré nemajú zásadný vplyv alebo ktorých vplyv nie je výrazne pozitívny z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií;
červená: neboli prijaté opatrenia alebo opatrenia majú malý, či nevýznamný vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

## 4.3 VEREJNÁ DOSTUPNOSŤ A PROCESY

Slovensko v rámci stratégie EU2020, ako pokračovania Lisabonskej stratégie, nadväzuje na proces zverejňovania Národného programu reforiem – implementačnej správy reagujúcej na odporúčania Rady/Komisie. Európsky semester predstavuje postup, v rámci ktorého dostávajú členské štáty odporúčania pre jednotlivé krajiny. Okrem týchto odporúčaní dostávajú štáty odporúčania aj iných medzinárodných organizácií (MMF, OECD, WB) na základe členstva alebo na požiadanie.

Odporúčania EK sú pravidelne zverejňované na internete slovenskej vlády aj Komisie). Odporúčania OECD a MMF zverejňujú príslušné organizácie na svojich stránkach, no na rozdiel od odporúčaní v rámci európskeho semestra nie sú prekladané do slovenčiny. Proces zverejňovania nie je právne upravený, pričom odporúčania zverejňuje Úrad vlády alebo Ministerstvo financií. Odporúčania sú zverejňované celé.

Národný program reforiem predstavuje reakciu vlády na odporúčania, pričom jeho súčasťou je aj Akčný plán podrobnejšie rozpisujúci aktivity (vrátane zodpovedností) previazané na konkrétne odporúčania. NPR reaguje na všetky odporúčania EK, vybrané odporúčania OECD sú súčasťou analytických častí NPR. NPR vrátane akčného plánu každoročne schvaľuje vláda.

Následný postup implementácie odporúčaní na príslušných ministerstvách hodnotí NPR prostredníctvom plnenia úloh Akčného plánu v roku nasledujúcom po zaslaní relevantných odporúčaní. Vyhodnotenie je súčasťou NPR a s ním sa aj zverejňuje. V prípade nesúladu sa toto obvykle priamo nekomentuje, uvádza sa skôr ako priestor pre budúce podrobnejšie a presnejšie zameranie ďalších opatrení.

### PODSTATNÉ ZISTENIA

- Odporúčania zasielané štátom medzinárodnými inštitúciami sa vzájomne približujú až prekrývajú.
- Riziká pre udržateľnosť verejných financií sú vzájomne prepojené. Opatrenia zamerané na krátkodobé výzvy môžu byť súčasne v protiklade s opatreniami zameranými na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti.
- Vo všeobecnosti nezáväzný charakter odporúčaní robí zložitým hodnotenie, či sú vládne opatrenia navrhované v nadväznosti na odporúčania, alebo by boli predložené tak či tak.
- Existuje výrazný rozdiel medzi postupmi naviazanými na odporúčania európskeho semestra a odporúčaniami vydanými MMF a OECD.
- Verejné šírenie a diskusia ohľadom zaslaných odporúčaní predstavujú významnú súčasť mnohostranného dohľadu.
- Odlíšenie vplyvu opatrení a ostatných faktorov je náročné, vo viacerých prípadoch nemožné.
- NKÚ SR v zmysle spoločných kontrolných otázok konštatuje, že odporúčania vo vzťahu k zásadným rizikám pre udržateľnosť verejných financií sa postupne plnia, príslušné opatrenia napomáhajú znižovať identifikované riziká.

# 5 TÍM KONTROLÓROV

Jadro kontrolnej skupiny tvorili dvaja kontrolóri. Jeden z odboru fiškálnej politiky a jeden z odboru analytického. Túto dvojicu dopĺňali pri čiastkových stanoviskách kontrolóri z uvedených dvoch odborov. Po administratívnej stránke zabezpečoval podporu odbor medzinárodných vzťahov.

Zloženie kontrolných skupín ostatných participujúcich NKI bolo obdobné ako v prípade NKÚ SR. Zväčša to boli menšie skupiny so zastúpením analytikov, kontrolórov fiškálnej politiky a zástupcu z odboru medzinárodných vzťahov.

Členovia kontrolných skupín za jednotlivé NKI boli v neustálom kontakte. Uskutočnili sa dve osobné stretnutia, na začiatku a na konci kontroly, aj viacero videokonferencií a množstvo emailových diskusií.

## ZÁVER

Kontrolou sa podarilo naplniť stanovené ciele. Na základe zistení jednotlivých NKI bolo možné definovať spoločné zistenia z medzinárodnej paralelnej kontroly. Odlišnosti v prístupe ku kontrole medzi jednotlivými NKI neumožnili porovnanie úspešnosti opatrení na elimináciu identifikovaných rizík a definovanie spoločných odporúčaní. Spolupráca NKI participujúcich na kontrole, vrátane Európskeho dvoru audítorov z pozície pozorovateľa, bola veľmi podnetná, jej poznatky sa prejavia aj v iných kontrolách (napr. NKI Švédska) alebo v procese plánovania kontrol (NKÚ SR).

Účasť NKÚ SR v medzinárodnej paralelnej kontrole bola prínosná navonok aj do vnútra úradu. Hodnotiť vplyv na spoločnosť a verejné politiky je priskoro, no vplyv dovnútra je hmatateľný už teraz, keďže závery kontroly poslúžili pri tvorbe strategického plánu úradu aj pri definovaní oblastí kontrol na nadchádzajúce roky.

## KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎+421 2 501 14 451 ✉ info@nku.gov.sk