



Materiál na rokovanie

HSR SR 04. 04. 2022

bod 2

STANOVISKO

k Národnému programu reforiem 2022

1. Popis návrhu

Národný program reforiem Slovenskej republiky 2022 (ďalej len „NPR“) popisuje reformné snaženie vlády SR v kľúčových štrukturálnych oblastiach. Jeho cieľom je poskytnúť komplexný prehľad o realizovaných a plánovaných opatreniach, ktorými SR reaguje na špecifické odporúčania Rady EÚ pre Slovensko, a to bez ohľadu na zdroj financovania týchto reforiem a súvisiacich investícií (t. j. bez ohľadu na to či ide o opatrenia realizované prostredníctvom kohéznej politiky, z prostriedkov Plánu obnovy a odolnosti alebo zo zdrojov štátneho rozpočtu). Vyšší ekonomický rast zrychlí konvergenčný proces je cieľom hospodárskej politiky, no celospoločenským cieľom je zvyšovanie blahobytu obyvateľov. Komplexný prístup identifikácie štrukturálnych priorít tak zohľadňuje nielen ekonomický rozmer vyjadrený rastom HDP, ale berie do úvahy aj ďalšie aspekty kvality života. Z hľadiska ekonomického rastu sú tromi najväčšími výzvami Slovenska vzdelávanie, trh práce a alokačná efektívnosť daná efektívnosťou verejnej správy a inovačným potenciálom krajiny.

Na úrovni EÚ predstavuje NPR kľúčovú súčasť cyklu európskeho semestra a zohráva ústrednú úlohu pri umožňovaní kolektívneho monitorovania a mnohostrannej diskusie o politických výzvach a spôsoboch ich riešenia. NPR po novom slúži aj ako nástroj na komunikáciu plnenia cieľov Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj a Európskeho piliera sociálnych práv, ktoré tak nahrádzajú v uplynulej dekáde nosnú stratégiu Európa 2020.

Do prípravy a realizácie NPR sú primárne zapojení ministri zodpovední za ekonomickú, sociálnu, školskú, zdravotnú a environmentálnu agendu, vrátane oblasti vymožitelnosti práva. Ostatní ministri, splnomocnení vlády a zástupcovia ostatných orgánov štátnej správy sa podieľajú na plnení stratégie v rámci spolupráce vo vybraných oblastiach.

2. Stanovisko KOZ SR

NPR sumarizuje konsolidačné opatrenia predchádzajúceho roku, ale ťažiskovým dokumentom slovenskej vlády je v tejto oblasti Program stability, ktorý však už pravidelne nebýva súčasťou štandardného legislatívneho procesu a neprerokováva sa so sociálnymi partnermi. Za ostatné dva roky, aj keď chápeme špecifickosť týchto rokov, sa so sociálnymi partnermi neprerokoval ani NPR, preto možno pozitívne vítať jeho zaradenie na rokovanie Hospodárskej a sociálnej rady.

KOZ SR chápe nevyhnutnosť dodržiavať termíny predloženia NPR Európskej komisii (najneskôr do konca apríla), ale NPR bol súbežne zaradený aj do medzirezortného pripomienkového konania, ktoré bude ukončené až 11.4.2022, teda až po rokovaní HSR a v



záväzkovej časti alebo v oblasti verejných financií sa môže meniť. Zároveň v NPR absentujú prílohové časti s odpočtom opatrení a návrhom nových opatrení. Spolu s chýbajúcim Programom stability je zložitá ho hodnotiť.

Vzhľadom na skúsenosti z posledných dvoch rokov požadujeme, aby sociálny dialóg nefungoval len na formálnej úrovni, ale najmä v prípade zásadných materiálov boli tieto adekvátne odborne prediskutované so sociálnymi partnermi. Napriek tomu, že Program stability neprešiel ani v minulých rokoch legislatívnym procesom, Slovensko nedodržalo termín jeho predloženia na Komisiu. Stalo sa tak už druhý rok, a preto vidíme priestor na skutočnú odbornú diskusiu.

Tak ako každoročne, NPR popisuje štrukturálne opatrenia, ktoré vláda SR plánuje realizovať najmä v najbližších dvoch rokoch. Tromi najväčšími výzvami Slovenska sú vzdelávanie, trh práce a alokačná efektívnosť daná efektívnosťou verejnej správy a inovačným potenciálom krajiny.

Vzhľadom na nelegislatívny charakter materiálu, KOZ SR predkladá nasledujúce pripomienky:

1. KOZ SR upozorňuje, že už štandardne nie je NPR sprevádzaný Programom stability Slovenskej republiky, ktorý predstavuje základnú kvantifikáciu a prognózu ekonomiky Slovenska a verejných financií.
2. NPR je opätovne súčasne predmetom medzirezortného pripomienkového konania a rokovania Hospodárskej a sociálnej rady SR, čo vytvára časový tlak na formulovanie, vyhodnotenie pripomienok a hlavne prakticky nie je možné zapracovať pripomienky jednotlivých subjektov.
3. V rámci výziev NPR konštatuje, že kľúčom k rastu ekonomiky v 21. storočí sú ľudia a že rozvíjanie a efektívne zhodnocovanie ľudského kapitálu sú nevyhnutnou súčasťou udržateľného rastu. Napriek deklarovaniu, že ľudia a ľudský kapitál sú v strede pozornosti, realizované a plánované politiky tomu dostatočne nenasvedčujú. Pandémia, vojna na Ukrajine a ekonomické dopady v súčasnosti, ale aj v blízkej budúcnosti, veľmi negatívne zasiahnu ľudí, zamestnancov a najmä nízkoprijemové a najviac zraniteľné obyvateľstvo. Očakávali by sme preto razantné opatrenia, ktoré možno krátkodobo zhoršia hospodárenie verejných investícií, ale zabezpečia ochranu spomínaných dotknutých skupín.
4. Ako najväčšie výzvy pre kvalitu života na Slovensku definuje NPR bývanie, zdravie a vzdelávanie. Tieto oblasti považujeme za dlhodobo opomínané a KOZ SR na to pravidelne upozorňuje pripomienkovaním rôznych strategických materiáloch vlády SR. Napriek snahe upozorňovať, pripomienkovať tieto aspekty a častej deklarácií zo strany vlád, že ide o prioritné oblasti, sa to v praktickej rovine nepotvrzuje.
5. KOZ SR oceňuje, že NPR odráža aj ciele Európskeho piliera sociálnych práv.
6. Opatrenia – Verejné financie – na základe vyjadrení viacerých odborníkov spochybňujeme, že zmeny v Ústave v oblasti dôchodkov budú mať len pozitívny vplyv na udržateľnosť verejných financií. Za najproblematickejšie považujeme doplnenie Ústavy o možnosť pracujúcich detí asignovať rodičom časť svojich daní alebo odvodov (tzv. rodičovský bonus), čo viaceré inštitúcie a analytici považujú za nákladné opatrenie, ktoré naopak zhorší udržateľnosť verejných financií.



KOZ SR navrhnuté vytvorenie novej nesystémovej dávky, rodičovského dôchodku, pripomienkovala v rámci medzirezortného pripomienkového konania, aj rokovania Hospodárskej a sociálnej rady a považuje tento návrh za diskriminačný pre veľkú väčšinu účastníkov povinného dôchodkového zabezpečenia. Napriek tomu, že navrhnutá dávka sa nazýva rodičovský dôchodok, nedostane ho každý rodič. Nedostanú ho rodičia, ktorí si odložia odchod do dôchodku a budú pracovať dlhšie; rodičia, ktorých deti zomrú pred ich nástupom na dôchodok; rodičia, ktorých deti nemôžu pracovať zo zdravotných dôvodov, hoci výchova takýchto detí je náročnejšia na starostlivosť aj na financie; rodičia, ktorí nemôžu mať deti; rodičia, ktorých deti pracujú v zahraničí; rodičia, ktorých deti už nepracujú lebo sú tiež dôchodcovia a prax určite ukáže, že poškodených rodičov bude viac, ako v súčasnosti predpokladáme. Súčasne musí KOZ SR zdôrazniť, že tvrdenie súčasnej vlády, že deti rodičov, ktorým prispievajú na dôchodok zo svojich odvodov poistného nebudú poškodené na svojom budúcom dôchodku, nie je pravdivé, pretože predložený návrh zákona už obsahuje ustanovenia na základe ktorých tieto deti, rovnako ako aj všetci budúci dôchodcovia, budú mať nižšie dôchodky, aby sa ušetrilo aj na rodičovské dôchodky, keďže sa návrhom zákona zavádza redukcia všetkých novopriznávaných dôchodkov. Z uvedených dôvodov požadujeme uviesť túto skutočnosť aj NPR a relevantne informovať o dopadoch opatrení, ktoré budú v sociálnej oblasti negatívne.

Ďalej sa zmeny Ústavy v oblasti dôchodkového systému uvádzajú v odpočte opatrení (teda realizovaných), ale vykonávacie právne normy doteraz absentujú, čo znamená, že v praxi nie je schválená, prijatá ani implementovaná žiadna právna úprava. Rovnako aj výdavkové limity boli schválené až v tomto roku, preto by bolo vhodnejšie tieto opatrenia neuvádzať v odpočte (realizovaných) opatrení.

Už v NPR 2019 sme konštatovali, že v roku 2018 síce došlo k legislatívnemu ukotveniu inštitucionálneho usporiadania projektu Hodnota za peniaze a pokračovala implementácia opatrení, ktoré boli identifikované v rámci revízie výdavkov v sektore zdravotníctva, ale zavádzanie reforiem je zdĺhavé. Ani po rokoch nefunguje plnohodnotne systém elektronického zdravotníctva (eHealth). Začali sa využívať moduly na predpisovanie liekov a zápis záznamov o vyšetreniach, ale percentuálna využiteľnosť bola z nášho pohľadu nízka. Pandémia COVID-19 čiastočne naštartovala a zrýchlila proces väčšej elektronizácie služieb, ale opatrenia boli aplikované prevažne dočasne na trvanie mimoriadnej situácie. Napríklad k umožneniu vystavovania elektronických práceneschopností došlo až v tomto roku.

Podľa NPR by malo dôjsť aj k aktualizácii systému platieb nemocniciam podľa diagnóz (DRG), čo by malo prispieť k dlhodobej udržateľnosti verejných financií. V roku 2019 bol systém zavedenia úhrad za diagnostickú skupinu (DRG) len v štádiu vykazovania a nastavovania platieb, čo bolo Slovensku vyčítané aj zo strany Európskej komisie, keďže výdavky na zdravotnú starostlivosť naďalej ohrozujú dlhodobú udržateľnosť verejných financií a zvyšovanie nákladovej efektívnosti zdravotnej starostlivosti je na Slovensku výzvou.

Pandémia COVID-19 naplno odhalila zraniteľnosť slovenského zdravotného systému a jeho nedostatočné financovanie. Zástupcovia profesných organizácií v zdravotníctve upozorňovali pri prijímaní rozpočtu verejnej správy na roky 2022 až 2024 na nedostatočné dofinancovanie sektora, neplnenie záväzkov štátu pri platbách za svojich poistencov, ako aj na nízke ohodnotenie zamestnancov v zdravotníctve. Vláda nedostatočne reagovala na uvedené problémy, čo si do budúca vyžiada ďalšie financie,



ktoré budú mať negatívny vplyv na hospodárenie. Ukazuje sa to už v súčasnosti, kedy dochádza k ďalšiemu oddĺženiu nemocníc a presúvajú sa ďalšie financie do zdravotníctva (to čo bolo požadované už pri prijímaní rozpočtu a bolo odmietnuté, ako neodôvodnené). V neposlednom rade nízke investície do zdravotníctva a nedostatočná zdravotná starostlivosť v požadovanej kvalite bude mať do budúcnosti negatívny dopad, tak na verejné financie, ako aj na celkovú prosperitu a hospodársky rast.

Už Správa o Slovensku za rok 2018 konštatovala, že odmeňovanie vo verejnej správe patrí k najnižším na trhu práce a medzi najohrozenejšie skupiny patria zdravotné sestry, učitelia, či sociálni pracovníci. Za obdobie do súčasnosti neprišlo k výraznému zlepšeniu odmeňovania zamestnancov. Posledné dojednané kolektívne zmluvy vyššieho stupňa, s reálnym pozitívnym efektom na odmeňovanie zamestnancov, boli podpísané pre roky 2019 a 2020. Odvtedy dôjde k zanedbateľnej valorizácii plátov týchto zamestnancov až od 1.7.2022 a to len o 3 % tarifného platu, pričom miera rastu inflácie za posledné obdobie výrazne prevýši dohodnutú valorizáciu. Za najrizikovejšie v tomto kontexte možno považovať aj to, že vo verejnom sektore je nepriaznivá veková štruktúra zamestnancov. Ich postupný odchod do dôchodku spolu s málo atraktívnym odmeňovaním zníži konkurencieschopnosť verejného sektora získať kvalitných zamestnancov. Nedostatok zdravotných pracovníkov, aj ďalších a riešenie ich pracovných podmienok musia byť prioritou.

Nestotožňujeme sa ani s tvrdením, že vymenované opatrenia prispievajú nejakým spôsobom k napĺňaniu cieľov Agendy 2030: Rovnosť mužov a žien a Dôstojná práca a ekonomický rast. Ani zavedenie rodičovského dôchodku neprispieje k zvýšeniu rovnosti dôchodkov mužov a žien, keďže v zásade rovnako pridáva obom rodičom. Takisto žiadne z opatrení priamo nepodporuje dôstojnú prácu a na ekonomický rast budú mať len prenesený vplyv.

7. Opatrenia – Vzdelávanie – KOZ SR víta, že opatrenia zahŕňajú aj tie na zosúladenie rodinného a pracovného života s cieľom zvýšiť dostupnosť predškolských a školských zariadení, ako aj snahy o rozsiahle reformy vo vzdelávaní.

KOZ SR v rámci reformy vzdelávania požadovala najmä zmenu v zákone o vysokých školách a to vypustenie opakovaného uzatvárania pracovných pomerov s vysokoškolskými učiteľmi na dobu určitú, čo by zabezpečilo skutočné napĺňanie cieľa Agendy 2030 Dôstojná práca. Neodôvodnené reťazenie pracovných pomerov na dobu určitú a je zakotvená priamo v zákone o vysokých školách je v rozpore s európskou pracovnou legislatívou a považujeme ho za systematickú diskrimináciu vysokoškolských učiteľov a učiteliek. Ide o jednu z foriem takzvanej „prekérnej práce“, na ktorú KOZ SR dlhodobo upozorňuje. V dôsledku vyňatia spod ochrany Zákonníka práce pred krátkodobými a opakovanými zmluvami na dobu určitú sa vysokoškolskí učitelia, špeciálne tí, ktorí nie sú na funkčných miestach docentov a profesorov, dostávajú na rovnakú úroveň ochrany ako majú sezónni brigádnici. Je potrebné zdôrazniť a poukázať aj na vážne sociálne a existenčné dosahy takto nastavených podmienok práce, ktoré sa podľa mapovania školských odborárov týkajú viac ako 80-tich % učiteľov a učiteliek na slovenských univerzitách a vysokých školách.

Za nedostatočné v oblasti vzdelávania považujeme absenciu opatrení, ktoré zabezpečia zatriktívnenie učiteľského povolania reformou odmeňovania zamestnancov školstva a zlepšením pracovných podmienok.

8. Opatrenia – Trh práce a sociálne veci – v oblasti trhu práce a sociálnych vecí absentujú ambiciózne opatrenia na zlepšenie zamestnanosti, či pracovného prostredia.



Ďalej KOZ SR opätovne zdôrazňuje, že zvyšovanie miezd všetkým pracovníkom je najlepším spôsobom boja proti pracujúcej chudobe, ako aj znižovania ohrozenia chudobou. V NPR absentuje podpora kolektívneho vyjednávania, konvergencia miezd smerom nahor a ukončenie sociálneho dumpingu, či podpora sociálneho dialógu a sociálnych partnerov.

V oblasti zamestnávania cudzincov považujeme opatrenia za nedostatočné, najmä vzhľadom na situáciu na Ukrajine. Už v súčasnosti vieme o zvýšenom počte takýchto pracovníkov na slovenskom trhu práce, preto považujeme za nevyhnutné zaviesť opatrenia na ochranu zamestnancov z tretích krajín a zabezpečiť uplatňovanie na nich rovnakých podmienok tak, aby sa predchádzalo sociálnemu dumpingu, teda že firmy nebudú Ukrajincom vnucovať nízke platy či dokonca čiernu prácu. Uvedené opatrenia by posilnili postavenie a ochranu aj slovenských zamestnancov.

Nadalej sa opomína aj zlepšenie aktivačných opatrení pre znevýhodnené skupiny vrátane zamestnávania starších ľudí prijatím efektívneho vekového manažmentu a opatrení v oblasti aktívneho starnutia.

9. Opatrenia – Bývanie – regionálne rozdiely na Slovensku sú priepastné a stále sa zväčšujú. Centralizovanie hospodárstva na západe krajiny spôsobuje vyľudňovanie regiónov. Slovensko by malo aktívne znižovať regionálne rozdiely pomocou účinných aktívnych politík trhu práce, zvolenia vhodnej hospodárskej politiky a štátnej bytovej politiky s dôrazom na nájom bytov. KOZ SR je presvedčená, že štátna bytová politika by mala zabezpečovať dostatok nájomných bytov a komunálne bývanie. Sociálne bývanie nemôže byť separované od majoritného obyvateľstva, keďže nielen chýbajúce bývanie, ale aj segregácia vedie k ďalšiemu sociálnemu vylúčeniu a chudobe. Rozpočítaná finančná čiastka na výstavbu a obnovu bytového fondu by sa mala výrazne zvýšiť. V súčasnosti fungujúce možnosti ubytovania sú na komerčnom princípe s neprimerane vysokým nájomným a častokrát nevyhovujúcimi bytovými podmienkami. Prílev cudzincov a ich potreba bývania ešte zakceleruje rast cien nájomného. Zabezpečenie adekvátneho bývania za prijateľnú cenu umožní vymaniť sa z pasce chudoby a poskytnúť sebe a svojej rodine lepšiu budúcnosť. Z dôvodu chýbajúcej komplexnej bytovej politiky štátu na komunálnej úrovni si ľudia z regiónov s vysokou nezamestnanosťou nemôžu dovoliť presťahovať sa do ekonomicky silných centier, ktoré dávajú možnosť zamestnať sa aj na strednej a nižšej kvalifikačnej úrovni. Zefektívnením by malo prejsť aj sociálne bývanie. Sociálne bývanie dopĺňa rovnováhu medzi sociálnou spravodlivosťou a ekonomickou efektívnosťou. KOZ SR by ocenila, keby boli konečne prijaté niektoré z opatrení na zlepšenie dostupnosti nájomného bývania. Napríklad zavedenie povinného podielu bytov s regulovaným nájomom v nových developerských projektoch. V tejto súvislosti KOZ SR zdôrazňuje, že v minulom roku predložený poslanecký návrh zákona o podpore štátneho nájomného bývania a o zmene a doplnení niektorých zákonov nenapĺňa vyššie spomenuté atribúty. Navyše k nemu neprebehla žiadna odborná diskusia napriek tomu, že návrh zákona bol predmetom medzirezortného pripomienkového konania. KOZ SR vzniesla niekoľko zásadných pripomienok, ktoré neboli nijako prediskutované. Preto KOZ SR privítala, že tento zákon nie je súčasťou plánovaných opatrení.
10. Opatrenia – Kvalita inštitúcií – nesúhlasíme s plánovaným znižovaním regulačnej záťaže tým, že prekladateľ príslušnej novej právnej úpravy bude mať za úlohu implementovať len minimálnu povinnú mieru regulácie a vyhnúť sa tak aplikovaniu nadmernej byrokratickej záťaže pre podnikateľské prostredie. Nepovažujeme za správne, aby sa jednalo o paušálne aplikovanie bez ohľadu na to, že Slovensko môže mať priaznivejšiu



právnú úpravu, aj keď s vyššou administratívnou záťažou, ale prínosom napríklad pre zamestnancov.

11. Opatrenia – Zdravie a zdravotno-sociálna dlhodobá starostlivosť – jednou zo základných podmienok poskytovania zdravotnej starostlivosti včas a v požadovanej kvalite je dostatočný počet kvalifikovaných zamestnancov zdravotníckych zariadení. Zabezpečiť ich dostatočný počet je možné iba za predpokladu, že zdravotnícke zariadenie disponuje potrebným objemom finančných zdrojov z povinných odvodov od zdravotných poisťovní.

3. Závery a odporúčania

KOZ SR berie NPR na vedomie s pripomienkami.