EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.5.2017
COM(2017) 510 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Hrvaške za leto 2017

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2017

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Hrvaške za leto 2017

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2017

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1] in zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2] in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Komisija je 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti[5], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[6], v katerem je Hrvaško opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled.

(2) Poročilo o državi za Hrvaško[7] za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Hrvaške pri izvajanju priporočil za posamezne

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
3 COM(2017) 510 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 in P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.
7 SWD(2017) 76 final.

države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011, ki so bili prav tako objavljeni 22. februarja 2017[8]. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Hrvaškem obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja Natančneje je leta 2016 delež dolga sektorja država začel upadati, vendar je javni dolg izpostavljen valutnemu tveganju, tveganja za vzdržnost javnih financ v srednjeročnem obdobju pa ostajajo visoka. Zadolženost zasebnega sektorja se zmanjšuje, vendar je še vedno visoka, zlasti v podjetniškem sektorju, in je močno izpostavljena valutnemu tveganju. Finančni sektor podpira okrevanje, vendar je še vedno izpostavljen valutno povzročenemu kreditnemu tveganju, delež slabih posojil pa je še vedno visok. Stopnja brezposelnosti se hitro zmanjšuje, kar gre pripisati zmernemu ustvarjanju delovnih mest, vendar tudi krčenju delovne sile. Okorno poslovno okolje omejuje produktivne naložbe in rast produktivnosti.

(3) Hrvaška je 27. aprila 2017 predložila nacionalni program reform za leto 2017 in konvergenčni program za leto 2017. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila upoštevana pri programih držav članic za evropske strukturne in investicijske sklade (sklade ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v zakonodaji o skladih ESI[9], lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoje programe skladov ESI in jih spremeni, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil za to državo. Komisija je zagotovila dodatne smernice o uporabi teh pravil[10].

(5) Po zaključku postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Hrvaško trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. Vlada v konvergenčnem programu za leto 2017 načrtuje postopno izboljšanje salda sektorja država z –0,8 % BDP v letu 2016 na 0,5 BDP v letu 2020. Srednjeročni proračunski cilj v višini –1,75 % BDP v strukturnem smislu je bil v letu 2016 dosežen s precejšnjo rezervo in (preračunani[11]) strukturni saldo naj bi bil v letih 2017 in 2018 na ravni srednjeročnega proračunskega cilja, vendar brez rezerve. Potem je spet napovedano rahlo izboljšanje. Konvergenčni program predvideva, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP še naprej zmanjševal do višine 72,1 % v letu 2020, potem ko je v letu 2015 dosegel vrhunec pri 86,7 % BDP. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je ugoden, zlasti ob upoštevanju negativnega učinka finančnih težav, s katerimi se sooča največje zasebno podjetje na Hrvaškem Agrokor, ki v projekcijah programa niso upoštevane. Kriza v Agrokorju pomeni tudi neposredna tveganja za proračunske projekcije. Poleg tega ukrepi, potrebni za podporo doseganja načrtovanih ciljnih primanjkljajev od leta 2017 dalje, še niso v celoti opredeljeni.

---

8 COM(2017) 90 final.

9 Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

10 COM(2014) 494 final.

11 Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

(6) Svet je 12. julija 2016 Hrvaški priporočil, naj v letu 2017 doseže letno fiskalno prilagoditev v višini najmanj 0,6 % BDP, da bi se približala srednjeročnemu proračunskemu cilju. Podatki o realizaciji kažejo znatno izboljšanje nominalnega salda za leto 2016 in odražajo, da je Hrvaška v navedenem letu že dosegla svoj srednjeročni proračunski cilj. Pomladanska napoved Komisije iz leta 2017 predvideva, da bo strukturni saldo v letu 2017 ostal nad srednjeročnim proračunskim ciljem, kljub zmanjšanju z –0,3 % BDP v letu 2016 na –1,7 % BDP v letu 2017. Hrvaški se priporoča, da v letu 2018 ohrani izpolnjevanje srednjeročnega proračunskega cilja. Pomladanska napoved Komisije iz leta 2017 predvideva nadaljnje zmanjšanja strukturnega salda na –2,1 % BDP, kar kaže na tveganje določenega odklona od srednjeročnega proračunskega cilja. Po napovedi bo Hrvaška v letih 2017 in 2018 izpolnjevala pravilo glede dolga. Na splošno Svet meni, da mora biti Hrvaška v letu 2018 pripravljena na dodatne ukrepe za zagotovitev izpolnjevanja določb Pakta za stabilnost in rast.

(7) Okvir fiskalnega upravljanja Hrvaške kaže pomanjkljivosti. Novi zakon o fiskalni odgovornosti, ki naj bi okrepil proračunski okvir ter neodvisnost in mandat komisije za fiskalno politiko, še ni bil sprejet. Sprememba zakona o proračunu, ki bi med drugim obravnavala pogoste spremembe proračunskih načrtov tako na centralni kot na lokalni ravni, je bila preložena. Zanesljivost napovedi, na katerih temeljijo proračunski načrti, ostaja šibka.

(8) Hrvaška ima razmeroma nizke prihodke iz naslova periodične obdavčitve nepremičnin. Prihodke pobirajo enote lokalnih organov v obliki dajatev, povezanih z lastnino, vendar pri izračunu in pokritosti teh dajatev obstajajo precejšnje razlike. Prav tako se zanaša na manj učinkovito obdavčitev prenosa lastnine. V odziv na ponavljajoča se priporočila za posamezno državo bo v okviru davčne reforme, sprejete konec leta 2016, od leta 2018 dalje nekatere lokalne dajatve in davke nadomestil periodični davek na nepremičnine, izračunan na podlagi petih meril za oceno približne vrednosti nepremičnin. Velja za prvi korak k celoviti periodični obdavčitvi nepremičnin na podlagi vrednosti, ki je predvidena za leto 2020.

(9) Potrebe Hrvaške po javnem financiranju in izpostavljenost državnega dolga valutnemu tveganju poudarjajo pomembnost zanesljivih virov financiranja in preudarnega obvladovanja tveganja. Kot odziv na priporočilo za posamezno državo je bila v začetku leta 2017 sprejeta strategija upravljanja dolga centralne ravni države za obdobje 2017–2019. Sprejeta je bila tri leta po izteku prejšnje strategije. Institucionalni okvir za upravljanje javnega dolga, vključno s komunikacijo s trgi, obvladovanjem tveganj in rednim posodabljanjem strategije, je pomanjkljiv. Premalo so upoštevane tudi zunajproračunske transakcije s potencialnim učinkom na dolg.

(10) Okrevanje trga dela se je v zadnjem času nadaljevalo, vendar je brezposelnost še vedno visoka, zanjo pa je značilen velik delež dolgotrajno brezposelnih. Skupaj z nizko in upadajočo dejavnostjo to kaže na velik neizkoriščen potencial delovne sile. Upad dejavnosti v letu 2016 je bil še posebej izrazit med nizko usposobljenimi delavci v najproduktivnejših letih in je bil posledica upada delovno sposobnega prebivalstva zaradi staranja in izseljevanja, ki naraščata.

(11) Neaktivnost je razmeroma visoka pri osebah, ki izpolnjujejo pogoje za predčasno upokojitev. Kratka obdobja plačevanja prispevkov imajo za posledico nizko ustreznost sedanjih in prihodnjih pokojnin ter tveganje revščine starejših. Obstajajo številne možnosti za predčasno upokojitev, ki je mogoča kar pet let pred zakonsko določeno upokojitveno starostjo. Finančne spodbude za delo do te starosti so šibke.

Napovedani ukrepi za spodbujanje daljše delovne dobe niso bili uvedeni. Družinske obveznosti prispevajo k nizki udeležbi na trgu dela, zlasti starejših žensk v najproduktivnejših letih. Primanjkuje formalnega otroškega varstva in obstajajo velike regionalne razlike. Očetovski dopust je neplačan, pogodbe o zaposlitvi pa omogočajo le malo prožnosti za usklajevanje delovnih in družinskih obveznosti. Trenutno je zakonsko določena upokojitvena starost 61 let in 9 mesecev za ženske ter 65 let za moške. Približevanje in zviševanje zakonsko določene upokojitvene starosti obeh spolov je počasno, oboji pa naj bi leta 2038 dosegli upokojitveno starost 67 let. Pospešitev tega procesa je v obravnavi, vendar odločitev še ni bila sprejeta. Pokojninski sistem daje pravico do ugodnejših pogojev posebnim kategorijam delavcev v težkih in nevarnih poklicih ter v posebnih sektorjih. Nacionalni organi so zaključili pregled težkih ali nevarnih poklicev, vendar pravila še niso bila posodobljena.

(12) Po zadnjih podatkih je v letu 2015 skoraj 30 % prebivalstva grozila revščina ali socialna izključenost. Sistem socialnega varstva ni dovolj učinkovit in pravičen, razlogi za to pa so neskladnost meril za upravičenost, razdrobljena geografska pokritost, pomanjkanje usklajevanja med pristojnimi organi in slaba preglednost. V letu 2016 je bilo samo 0,6 % BDP porabljenih za shemo minimalnega dohodka, ki je namenjena najrevnejšim gospodinjstvom. Načrti reform, vključno z institucionalno prerazporeditvijo odgovornosti in uskladitvijo meril za upravičenost, so zastali.

(13) Pridobivanje znanj in spretnosti, potrebnih na trgu dela, je pomemben pogoj za zaposljivost. Udeležba v izobraževanju odraslih je zelo nizka, prav tako odhodki in obseg aktivnih politik zaposlovanja, ukrepov za preusposabljanje in vseživljenjskega učenja. Usposabljanje ni dovolj usmerjeno k starejšim in nizko usposobljenim delavcem ter dolgotrajno brezposelnim, ki so navadno posebej težko zaposljivi. Priprava zakonodaje za izboljšanje kakovosti ustanov, programov in poučevanja za izobraževanje odraslih je bila odložena.

(14) Ljudje nujno potrebujejo zadostne osnovne spretnosti za pridobitev in ohranjanje dobrih in stabilnih služb ter uspešno udeležbo v gospodarskem in družbenem življenju. Mednarodna raziskava je pokazala, da pri 15-letnih hrvaških šolarjih obstajajo hude pomanjkljivosti na področju osnovnih znanj, uporabne znanosti in matematike. Od leta 2015 je bila kot del izvajanja strategije za izobraževanje, znanost in tehnologijo uvedena reforma šolskih učnih načrtov, ki naj bi izboljšala vsebine in poučevanje prečnih znanj in spretnosti. Po deljenih odzivih zainteresiranih strani je bila reforma učnih načrtov revidirana, njeno izvajanje pa znatno odloženo. Proces je zdaj treba nadaljevati v skladu s prvotnimi cilji. Hrvaška je nedavno sprejela strategijo poklicnega izobraževanja in usposabljanja. To naj bi privedlo do posodobljenih učnih načrtov za poklicno izobraževanje in usposabljanje, večje vloge učenja na delovnem mestu in boljše kakovosti poučevanja v poklicnem izobraževanju in usposabljanju. Uvedba sistema za priznavanje in vrednotenje neformalnega in priložnostnega učenja je v teku.

(15) Ozemeljska in funkcionalna razdrobljenost javne uprave negativno vpliva na zagotavljanje storitev in učinkovitost javne porabe. Sedanje pristojnosti in fiskalni odnosi med različnimi ravnmi upravljanja ne omogočajo učinkovitega in pravičnega izvajanja javnih storitev, zlasti na področju zdravstva, izobraževanja in socialne pomoči. Celovita reforma javne uprave zamuja. Zakonodaja za prerazporeditev nalog med centralnimi in lokalnimi organi še ni sprejeta in tudi racionalizacija sistema državnih agencij je še v teku. V začetku leta 2017 so organi napovedali ustanovitev projektne skupine za pripravo zakonodaje o financiranju podnacionalne uprave.

(16) Razdrobljenost pri določanju plač v javni upravi še vedno ovira preglednost plač in enako obravnavo ter vladni nadzor nad plačno maso v javnem sektorju, kar lahko vpliva na širše gospodarstvo. Vlada je februarja 2017 sprejela skupne smernice za pogajanja in spremljanje kolektivnih pogodb v javnem sektorju, vendar je bila racionalizacija okvirov določanja plač preložena na leto 2019.

(17) Podjetja v državni lasti so v povprečju manj produktivna od zasebnih podjetij, kar kaže na pomanjkljivosti pri njihovem upravljanju. Ta podjetja negativno vplivajo na alokacijsko učinkovitost in prispevajo k nizki rasti produktivnosti v gospodarstvu. V preteklem letu so ukrepi za prehod podjetij v državni lasti v zasebno lastništvo napredovali počasi. Boljše spremljanje njihove uspešnosti in odgovornosti upravnih odborov, vključno s podjetji v lasti enot lokalne uprave, bi pomagalo izboljšati njihovo upravljanje.

(18) Hrvaška banka za obnovo in razvoj (HBOR) ima ključno vlogo pri izvajanju finančnih instrumentov EU in zlasti naložbenega načrta za Evropo. Da bi svojo nalogo v celoti izvajala, mora izpolnjevati visoke standarde preglednosti in odgovornosti. Organi načrtujejo neodvisen pregled kakovosti sredstev njenega kreditnega portfelja, ki ga bodo izvedli neodvisni revizorji in ki bo zaključen do konca leta 2017. Ugotovitve pregleda bodo podlaga za ponovno obravnavo njenega regulativnega okvira in struktur upravljanja.

(19) Podjetja bremenijo visoki upravni stroški. Številne davkom podobne dajatve, ki so pogosto statistično obravnavane kot davki, otežujejo poslovno okolje. Kot odziv na priporočilo za posamezno državo je vlada poleti 2016 sklenila ukiniti 13 in zmanjšati nadaljnjih 11 davkom podobnih dajatev, vendar izvedba poteka počasi. Podjetja še naprej pesti veliko upravno breme. Sprejet je bil akcijski načrt za zmanjšanje upravnega bremena, ki zajema osem regulativnih področij, vendar se še ni začel izvajati.

(20) Po strmem padcu v obdobju krize so naložbe v letu 2016 začele okrevati. Toda kljub ugodnim makroekonomskim pogojem in pogojem financiranja ključna ozka grla ovirajo trajnejše okrevanje naložb. Pomanjkljivosti javne uprave, okorno poslovno okolje, počasno izvajanje protikorupcijske strategije, omejevalni predpisi v ključnih infrastrukturnih sektorjih in močna prisotnost države v gospodarstvu negativno vplivajo na poslovno ozračje.

(21) Modernizacija regulacije poklicev lahko spodbudi mobilnost delavcev in prispeva k nižjim cenam strokovnih storitev ter tako poveča potencial rasti. Regulacija ponudnikov storitev in reguliranih poklicev na Hrvaškem je bila omejevalna, zlasti za odvetnike. Poleti 2016 je vlada sprejela akcijski načrt za zamenjavo in modernizacijo neustreznih predpisov, vendar omejenega obsega in podrobnosti.

(22) Kakovost in učinkovitost pravosodnega sistema je ključni dejavnik poslovnega okolja. Kljub zmanjšanju zaostankov so sodni postopki na prvi stopnji v gospodarskih, civilnih in kazenskih zadevah dolgotrajni. Elektronsko vlaganje in vročanje sodnih dokumentov ima potencial za znatno izboljšanje sodnega sistema, vendar še ni bilo uvedeno. Sodniki gospodarskega sodišča ne morejo dostopati do registrov na spletu, kar negativno vpliva na učinkovitost insolvenčnih postopkov. Sodbe so le redko na voljo na spletu, reforme vodenja zadev, kot je posodobitev delovnih postopkov, pa na prvostopenjskih gospodarskih sodiščih še niso bile uvedene.

(23) Bančni sektor je še naprej dobro kapitaliziran, njegova dobičkonosnost pa je v letu 2016 okrevala po preoblikovanju posojil v švicarskih frankih v evrska posojila v letu 2015. Delež slabih posojil v bruto posojilih se v zadnjem času zmanjšuje, vendar je še vedno visok, zlasti pri nefinančnih družbah. To zmanjšanje je, kot kaže, posledica prodaje ter zahtev glede postopnega in samodejnega oblikovanja rezervacij, ki je bilo uvedeno leta 2013. Vlada je kot odgovor na priporočilo za posamezno državo v okviru nedavne davčne reforme uvedla tudi novo davčno obravnavo odpisov slabih posojil. Njene učinke bo treba pozorno spremljati. Pozornost bi bilo treba nameniti tudi učinkovitosti nedavno prenovljenega insolvenčnega okvira za lažje reševanje slabih posojil.

(24) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Hrvaške in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Hrvaška prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Hrvaškem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU.

(25) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program, njegovo mnenje[12] pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.

(26) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in konvergenčni program. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 5 spodaj –

PRIPOROČA, da Hrvaška v letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

1. Izvaja svojo fiskalno politiko v skladu z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, kar pomeni vztrajanje pri srednjeročnem proračunskem cilju v letu 2018. Do septembra 2017 okrepi proračunsko načrtovanje in večletni proračunski okvir, med drugim z okrepitvijo neodvisnosti in mandata komisije za fiskalno politiko. Sprejme potrebne ukrepe za uvedbo davka na vrednost nepremičnin. Okrepi okvir za upravljanje javnega dolga, med drugim z zagotavljanjem letnih posodobitev strategije upravljanja dolga.

2. Odvrača od predčasnega upokojevanja, pospeši prehod na višjo zakonsko določeno upokojitveno starost in uskladi zakonske določbe o pokojninah, ki veljajo za določene kategorije oseb, s pravili splošnega sistema. Izboljša usklajevanje in preglednost socialnih prejemkov in nadomestil.

3. Izboljša izobraževanje odraslih, zlasti starejših delavcev, nizko usposobljenih in dolgotrajno brezposelnih oseb. Pospeši reformo izobraževalnega sistema.

4. Zmanjša razdrobljenost in izboljša funkcionalno porazdelitev pristojnosti v javni upravi ter izboljša učinkovitost in zmanjša teritorialne razlike pri zagotavljanju javnih storitev. Ob posvetovanju s socialnimi partnerji uskladi okvire za določanje plač v javni upravi in za javne storitve.

5. Pospeši odprodajo podjetij v državni lasti in drugih državnih sredstev ter izboljša upravljanje podjetij v sektorju podjetij v državni lasti. Znatno zmanjša obremenitve za podjetja, ki izhajajo iz regulativnih stroškov in upravnih bremen. Odpravi

[12] V skladu s členom 5(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

regulativne omejitve, ki ovirajo dostop do reguliranih poklicev ter poklicnih in poslovnih storitev ter njihovo opravljanje. Izboljša kakovost in učinkovitost pravosodnega sistema, zlasti s skrajšanjem trajanja civilnih in gospodarskih zadev.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik