DOPORUČENÍ RADY

ze dne 9. července 2019

k národnímu programu reforem Chorvatska na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Chorvatska z roku 2019

(2019/C 301/11)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik ([1]), a zejména na čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy ([2]), a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2019. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 21. března 2019 Evropská rada. Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 také zprávu mechanismu varování, ve které je Chorvatsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(2) Dne 27. února 2019 byla zveřejněna zpráva o Chorvatsku pro rok 2019. V této zprávě byl posouzen pokrok, jejž Chorvatsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 13. července 2018 ([3]), v přijímání opatření v návaznosti na jemu určená doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Součástí zprávy byl rovněž hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011, jehož výsledky byly taktéž zveřejněny dne 27. února 2019. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Chorvatsko se potýká s makroekonomickou nerovnováhou, která souvisí s vysokou úrovní veřejného, soukromého i vnějšího dluhu v kontextu nízkého potenciálního růstu. V posledních letech se však nerovnováha zmenšovala díky solidnímu nominálnímu růstu a obezřetné fiskální politice. Záporná čistá vnější pozice se v důsledku trvalých přebytků běžného účtu zlepšuje. Veřejný dluh se od rekordní hodnoty v roce 2015 výrazně snížil. Probíhá též snižování dluhu v soukromém sektoru, i když jeho tempo se s růstem úvěrů a oživením investic bude zpomalovat. Finanční sektor je dobře kapitalizovaný a ziskový, podíl úvěrů se selháním však zůstává vysoký, přestože se snižuje. Opatření politiky se zintenzivnila, avšak pro posílení odolnosti hospodářství má nadále zásadní význam důsledné provádění strukturálních opatření. I přes určitý pokrok přetrvávají problémy s úplností, přesností a včasností ekonomických statistik a statistik veřejných financí.

([1]) Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) Úř. věst. C 320, 10.9.2018, s. 44.

(3) Dne 18. dubna 2019 předložilo Chorvatsko svůj národní program reforem na rok 2019 a svůj konvergenční program z roku 2019. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla do jisté míry zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ([4]) může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

(5) Na Chorvatsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. V roce 2018 byl zaznamenán přebytek veřejných financí ve výši 0,2 % hrubého domácího produktu (HDP), v roce 2019 by se podle konvergenčního programu z roku 2019 mělo celkové saldo propadnout na hodnotu –0,3 % HDP a poté by se mělo postupně zlepšovat až na přebytek ve výši 0,8 % HDP v roce 2022. Na základě přepočteného strukturálního salda ([5]) má být střednědobý rozpočtový cíl (který se změnil ze strukturálního schodku ve výši 1,75 % HDP v roce 2019 na 1 % HDP od roku 2020) podle plánu v celém programovém období nadále překročen. Podle konvergenčního programu z roku 2019 se předpokládá, že poměr veřejného dluhu k HDP se sníží ze 71,6 % HDP v roce 2019 na 68,5 % v roce 2020 a poté bude dále klesat až na 62 % v roce 2022. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je realistický. Plánované rozpočtové cíle se však zdají být opatrné. Prognóza Komise z jara 2019 předpokládá, že saldo veřejných financí dosáhne v roce 2019 výše 0,1 % HDP a v roce 2020 pak 0,5 % HDP. Strukturální saldo má v roce 2019 na základě prognózy Komise z jara 2019 činit –0,8 % HDP a v roce 2020 pak –0,5 % HDP, takže zůstane nad úrovní střednědobého rozpočtového cíle. Předpokládá se, že Chorvatsko v letech 2019 a 2020 dodrží pravidlo pro zadlužení. Celkově Rada dospěla ke stanovisku, že podle prognóz Chorvatsko v letech 2019 a 2020 ustanovení Paktu o stabilitě a růstu dodrží.

(6) V prosinci 2018 přijal chorvatský parlament zákon o fiskální odpovědnosti. Cílem je upevnit uspořádání a mandát Komise pro fiskální politiku a stanovit numerická fiskální pravidla, včetně pravidla pro strukturální rozpočtové saldo. V březnu 2019 byl posílen mandát Státního kontrolního úřadu, a to díky zavedení mechanismů sankcí v případě, že nejsou dodržena jeho doporučení, a rozšíření rozsahu jeho kontrol. Fiskální rámec se ještě dále posílí přijetím pozměněného zákona o rozpočtu. Tím by se mělo zlepšit rozpočtové plánování, shromažďování fiskálních údajů a kritéria pro vydávání vládních záruk.

(7) Územní roztříštěnost chorvatské veřejné správy má dopad na její efektivnost a stupňuje regionální rozdíly. Řada malých místních vládních institucí často postrádá odpovídající finanční a správní zdroje k poskytování služeb, jež spadají do jejich působnosti. Tím vznikají značné rozdíly v poskytování veřejných služeb mezi finančně a administrativně silnými a slabými místními jednotkami v zemi. Na úrovni ústředních vládních institucí provádějí orgány racionalizaci těžkopádného systému státních agentur, ovšem dosud nebyl schválen právní rámec, který by zavedl větší homogenitu v rámci celého systému. Plánuje se převádět odpovědnost z úřadů ústřední správy působících na místní úrovni na župní správní orgány.

(8) Dluh systému zdravotní péče se v roce 2018 dále zvýšil, což představuje riziko pro veřejné finance. Financování systému závisí na příspěvcích pracujícího obyvatelstva a na převodech ze státního rozpočtu, které však trvale nepokrývají náklady v plné výši. Finanční situaci zdravotnictví by mělo zlepšit navýšení pojistného na zdravotní pojištění, které bylo zavedeno v roce 2019, a zvýšení spotřební daně z tabáku v prosinci 2018. K vyšší efektivitě výdajů by mohla vést probíhající funkční integrace nemocnic a opatření ke zlepšení primární péče, ovšem jejich realizace postupuje pomalu.

([4]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

([5]) Cyklicky očištěné saldo, bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, přepočtené Komisí za použití společně dohodnuté metodiky.

(9) Rámec pro stanovování mezd není ve veřejné správě a veřejných službách konzistentní, což má dopad na rovné zacházení a brání ústřední kontrole nad veřejnými mzdovými náklady. Přijetí nového právního předpisu o stanovování mezd státních úředníků bylo několikrát odloženo. Cílem tohoto zákona je dosáhnout větší harmonizace v rámci celé veřejné správy, a to zavedením jednotných platových tabulek a koeficientů náročnosti práce na základě konzistentnějších popisů práce a rámců kompetencí. Chorvatsko má rámec pro sociální dialog, ale v zájmu skutečného dialogu se sociálními partnery je třeba zlepšit pracovní metody a postupy. Účinnost sociálního dialogu snižuje také roztříštěnost odborových svazů.

(10) Míra nezaměstnanosti v roce 2018 nadále rychle klesala. Nezaměstnanost mladých lidí se také značně snížila, ale zůstává vysoká. Míra ekonomické aktivity a míra zaměstnanosti jsou však v Chorvatsku stále nízké, přičemž důležitou úlohu v tomto ohledu hrají předčasné odchody do důchodu a pečovatelské povinnosti. Je třeba zlepšit přístup k zaměstnání, například prostřednictvím předvídání a poskytování odpovídajících dovedností. V zemi nadále působí řada faktorů vedoucích k ekonomické neaktivitě a stávající opatření, která mají lidem pomoci vstoupit na trh práce, zřejmě nejsou dostatečná. Kapacita institucí trhu práce zůstává omezená a spolupráce mezi službami zaměstnanosti, sociálními službami a dalšími příslušnými zúčastněnými stranami je slabá. V roce 2019 vstoupil v platnost významný balíček reforem důchodového systému. Hlavní cíle reformy jsou tři: i) řešit koncepční nesrovnalosti, které vedly k nespravedlivému zacházení s určitými věkovými skupinami důchodců; ii) posílit přiměřenost důchodového systému prodlužováním pracovního života a iii) posílit institucionální uspořádání a výsledky druhého důchodového pilíře.

(11) Úroveň dosaženého vzdělání v Chorvatsku významně ovlivňují sociálně-ekonomické rozdíly. V oblasti vzdělávání je země pod průměrem Unie, zejména pokud jde o předškolní vzdělávání a péči, základní dovednosti, dosažené terciární vzdělání, účast dospělých na vzdělávání a relevantnost odborného vzdělávání a přípravy pro trh práce. Chorvatsko zavádí pilotní projekt reformy učebních osnov, ale ta dosáhne svého plného potenciálu pouze v případě, že bude provedena v plném rozsahu a doplněna přípravou pedagogů.

(12) Navzdory stále poměrně vysoké nezaměstnanosti se v některých hospodářských odvětvích projevuje nedostatek pracovních sil, zejména kvůli nedostatkům v oblasti dovedností. Zlepšování digitálních dovedností by mohlo zvýšit produktivitu a některé tyto nedostatky odstranit. Omezená relevantnost odborného vzdělávání a přípravy pro trh práce přispívá k nízké míře zaměstnanosti absolventů. Účast studentů na programech, které zahrnují učení se prací, je nízká. Zřízení regionálních středisek kompetencí a experimentální program duálního vzdělávání by měly kvalitu odborného vzdělávání a přípravy zlepšit a usnadnit identifikaci potřebných dovedností. Účast na programech vzdělávání dospělých, které jsou nabízeny v rámci opatření na pomoc při hledání práce nebo odborné přípravy, je nízká. To platí zejména pro osoby, které vzdělání potřebují nejvíce, jako jsou pracovníci s nízkou kvalifikací a nezaměstnaní.

(13) Podíl obyvatel ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením klesá, ale zůstává nad průměrem Unie. Toto riziko se týká především starších osob a osob se zdravotním postižením. Schopnost sociálních dávek snižovat chudobu zůstává ve srovnání s průměrem Unie slabá. Chorvatské orgány přijaly opatření s cílem zlepšit záznamy o sociálních dávkách poskytovaných na místní úrovni harmonizací jejich klasifikace. Tím by se měl zlepšit přehled o poskytovaných dávkách na celém území, což by pak bylo možné využít ke zvýšení účinnosti systému sociální ochrany tak, aby pomáhal lidem, kteří to nejvíce potřebují.

(14) Dopravní síť je nevyvážená a rozvoj železniční infrastruktury je značně pozadu, což vede k nízké kvalitě služeb a brání mobilitě pracovníků. Veřejná doprava v menších městech postrádá odpovídající infrastrukturu. Emise skleníkových plynů ze silniční dopravy se v posledních pěti letech výrazně zvýšily. Podíl obnovitelných zdrojů energie v odvětví dopravy je výrazně nižší než cíl pro rok 2020 ve výši 10 %. Aby bylo možné účinně snížit vysoký podíl automobilů poháněných fosilními palivy, podporovat intermodalitu a obecně omezit rostoucí emise skleníkových plynů z dopravy, bude zapotřebí dalšího úsilí a investic.

(15) Vysokou energetickou náročnost Chorvatska by mohly snížit investice do energetické účinnosti a inteligentních energetických systémů. Zvláštní pozornost by se mohla věnovat snižování spotřeby energie v budovách a zlepšování energetické účinnosti sítí dálkového vytápění. Značný potenciál mají také investice do větrné a solární energie, stejně jako obnovitelné zdroje energie pro vytápění a chlazení. Jejich propagace by rovněž umožnila, aby se zvýšila energetická soběstačnost chorvatských ostrovů, v souladu s iniciativou „Čistá energie pro ostrovy EU“. Chorvatsko navíc obzvláště ohrožují klimatická rizika, zejména záplavy a lesní požáry.

(16) Investice by též mohly napomoci přechodu k oběhovému hospodářství. Jsou zapotřebí pro podporu tříděného sběru odpadu a recyklace jako alternativ ke skládkování, pro rozvoj alternativ k surovinám a zvýšení poptávky po recyklovaných materiálech a pro informování veřejnosti o praktikách a chování v oblasti udržitelné spotřeby. Kromě toho jsou rovněž nutné značné investice, jež zajistí odvádění a čištění odpadních vod v aglomeracích s populačním ekvivalentem vyšším než 2 000. Investice do vodohospodářských sítí by mohly omezit úniky pitné vody a splnit nedodržované požadavky na kvalitu vody.

(17) V oblasti kapacity pro výzkum a inovace a využívání pokročilých technologií jsou nutné investice do posílení inovační výkonnosti a na podporu růstu produktivity, čemuž brání roztříštěné a neefektivní politiky výzkumu a inovací. Cílem strategie Chorvatska pro inteligentní specializaci (RIS3) na období 2016–2020 je podporovat inovace, překonat roztříštěnost systému a zajistit, aby činnosti v oblasti výzkumu a vývoje byly organizovány s ohledem na klíčové hospodářské priority, avšak její provádění se má dále zrychlit. Investice by mohly podporovat spolupráci mezi univerzitami a podniky s cílem umožnit transfer technologií a uvádění výsledků výzkumu na trh a mohly by posílit správu a řízení.

(18) Opatření ke zlepšení správy a řízení státních podniků postupují pomalu. Byl přijat nový kodex správy a řízení společností a bylo stanoveno podávání zpráv o plánování a výkonnosti v polovině období. Ekonomiku však nadále zatěžuje kombinace značné role státních podniků v mnoha odvětvích a jejich nízké ziskovosti a produktivity. Seznam společností zvláštního zájmu byl v roce 2018 dále zúžen a nyní je více podniků formálně způsobilých k prodeji, ale jasná strategie privatizace neexistuje. Zdá se, že chorvatské orgány se zaměřují na to, aby se zbavily velkého objemu zbývajících minoritních podílů a aktivovaly nevýrobní aktiva. Korupce je vnímána jako rozšířená a rostoucí. Chybí účinné nástroje pro její prevenci a postihování, zejména na místní úrovni. Stále je třeba posílit mechanismy dohledu a sankcí u osob jmenovaných do místních veřejných společností.

(19) Podniky, zejména ty menší, zatěžují nadměrné administrativní a legislativní požadavky a parafiskální (nedaňové) poplatky. Byla dokončena identifikace administrativní zátěže, což orgánům umožňuje provádět odůvodněná opatření k jejímu snižování. Omezování parafiskálních poplatků postupuje pomalu. Hospodářskou soutěž narušuje vysoký počet nadměrně regulovaných odborných služeb. V některých odvětvích, zejména u taxislužeb, sice došlo k pokroku, ale u řady ekonomicky významných profesí nadměrná regulace stále přetrvává.

(20) Navzdory pokroku značné množství nevyřízených případů a zdlouhavé postupy u občanských a obchodních soudů snižují právní jistotu, zatímco nedostatky trestního soudnictví komplikují boj proti hospodářským a finančním trestným činům. Vnímání nezávislosti soudnictví se dále zhoršilo. V roce 2018 proběhla novelizace zákona o Státní soudní radě. Snižování počtu nevyřízených případů pokračovalo s výjimkou Nejvyššího obchodního soudu především díky menšímu pracovnímu vytížení novými případy. U některých soudů se testuje elektronická komunikace, je však třeba ji ještě rozšířit na celou zemi.

(21) K řešení některých nedostatků, které jsou uvedeny v doporučeních, a zejména v oblastech, jež jsou zahrnuty do přílohy D zprávy o Chorvatsku pro rok 2019, by mohlo přispět programování fondů Unie na období 2021–2027. Chorvatsko by tak mohlo fondy co nejlépe využít ve vztahu k určeným odvětvím a s ohledem na regionální rozdíly. Důležitým faktorem pro úspěšnost těchto investic je posílení správní kapacity země k řízení zmiňovaných fondů. Je třeba posílit institucionální uspořádání pro zadávání veřejných zakázek, aby se zlepšilo dodržování předpisů, umožnilo se strategické zadávání zakázek v zájmu dosažení cílů politiky a zajistila se efektivnost veřejných výdajů.

(22) V kontextu evropského semestru 2019 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Chorvatska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Chorvatsku pro rok 2019. Posoudila také konvergenční program z roku 2019 a národní program reforem na rok 2019, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Chorvatsku adresována v předchozích letech. Komise vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Chorvatsku, ale také jejich soulad s unijními pravidly a pokyny. To zohledňuje potřebu posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.

(23) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2019 a dospěla ke stanovisku ([6]), že Chorvatsko zřejmě Pakt o stabilitě a růstu dodrží.

(24) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala Rada národní program reforem na rok 2019 a konvergenční program z roku 2019. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 4. Fiskální politiky uvedené níže v doporučení č. 1 přispívají mimo jiné k řešení nerovnováhy související s vysokým veřejným dluhem,

DOPORUČUJE Chorvatsku v letech 2019 a 2020:

1. Posílit rozpočtový rámec a monitorování podmíněných závazků na centrální i místní úrovni. Snížit územní roztříštěnost veřejné správy a zjednodušit funkční rozdělení pravomocí.

2. Realizovat reformu vzdělávání a zlepšit jak přístup ke vzdělávání a k odborné přípravě na všech úrovních, tak i jejich kvalitu a relevantnost pro trh práce. Konsolidovat dávky státní sociální podpory a zlepšit jejich schopnost snižovat chudobu. Posílit opatření a instituce trhu práce a jejich koordinaci se sociálními službami. Po konzultaci se sociálními partnery zavést harmonizované rámce pro stanovování mezd ve veřejné správě a veřejných službách.

3. V hospodářské politice související s investicemi se zaměřit na výzkum a inovace, udržitelnou městskou a železniční dopravu, energetickou účinnost, obnovitelné zdroje a environmentální infrastrukturu, a to s přihlédnutím k regionálním rozdílům. Zvýšit schopnost státní správy navrhovat a provádět veřejné projekty a politiky.

4. Zlepšit správu a řízení státních podniků a zintenzivnit prodej těchto podniků i nevýrobních aktiv. Posílit prevenci a postihování korupce, zejména na místní úrovni. Zkrátit dobu trvání soudních řízení a zlepšit elektronickou komunikaci u soudů. Omezit nejvíce zatěžující parafiskální poplatky a nadměrnou regulaci trhů zboží a služeb.

V Bruselu dne 9. července 2019.

Za Radu
předseda
M. LINTILÄ

([6]) Podle čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.