PRIPOROČILO SVETA

z dne 9. julija 2019

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Hrvaške za leto 2019 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2019

(2019/C 301/11)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in 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,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

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 21. novembra 2018 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2019. Pri tem je ustrezno upoštevala evropski steber socialnih pravic, ki so ga 17. novembra 2017 razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija. Evropski svet je na zasedanju 21. marca 2019 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 21. novembra 2018 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Hrvaško opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljeni pregled.

(2) Poročilo o državi za Hrvaško za leto 2019 je bilo objavljeno 27. februarja 2019. V njem so bili ocenjeni napredek Hrvaške pri izvajanju priporočil za posamezno državo, ki jih je Svet sprejel 13. julija 2018 [3], nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezno državo, 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 27. februarja 2019. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Hrvaškem obstajajo makroekonomska neravnotežja, povezana z visoko stopnjo javnega, zasebnega in zunanjega dolga v razmerah nizke potencialne rasti. Vendar se neravnotežja v zadnjih letih zmanjšujejo zaradi močne nominalne rasti in preudarne fiskalne politike. Negativni neto zunanji položaj se izboljšuje zaradi stalnih presežkov na tekočem računu. Javni dolg se je od vrhunca leta 2015 znatno zmanjšal. Zmanjševanje dolga zasebnega sektorja je v teku, vendar naj bi se njegova hitrost z okrevanjem rasti posojil in naložb upočasnila. Finančni sektor je dobro kapitaliziran in dobičkonosen, medtem ko se delež nedonosnih posojil sicer znižuje, vendar ostaja visok. Ukrepi politike so bili okrepljeni, vendar je temeljito izvajanje strukturnih ukrepov še vedno ključnega pomena za povečanje odpornosti gospodarstva. Kljub določenemu napredku še vedno obstajajo težave s popolnostjo, natančnostjo in pravočasnostjo statističnih podatkov o gospodarstvu in javnih financah.

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
[2] UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
[3] UL C 320, 10.9.2018, str. 44.

(3) Hrvaška je 18. aprila 2019 predložila nacionalni reformni program za leto 2019 in konvergenčni program za leto 2019. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(4) Ustrezna priporočila za posamezno državo so bila v določeni meri izvedena pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Kot je določeno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([4]), lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.

(5) Za Hrvaško trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2019 naj bi se nominalni saldo s presežka sektorja država v višini 0,2 % bruto domačega proizvoda (BDP) leta 2018 poslabšal na –0,3 % BDP leta 2019, nato pa naj bi se postopoma izboljšal na presežek v višini 0,8 % BDP leta 2022. Na podlagi preračunanega strukturnega salda ([5]) naj bi bil srednjeročni proračunski cilj, ki je bil spremenjen iz strukturnega primanjkljaja v višini 1,75 % BDP leta 2019 na 1 % BDP od leta 2020 dalje, še naprej presežen v celotnem programskem obdobju. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2019 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP zmanjšal z 71,6 % BDP leta 2019 na 68,5 % leta 2020, nato pa še na 62 % leta 2022. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je verjeten. Vendar se načrtovani proračunski cilji zdijo previdni. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi saldo sektorja država znašal 0,1 % BDP leta 2019 in 0,5 % BDP leta 2020. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2019 naj bi strukturni saldo znašal –0,8 % BDP leta 2019 in –0,5 % leta 2020, s čimer bo še naprej nad srednjeročnim proračunskim ciljem. Hrvaška naj bi v skladu z napovedmi v letih 2019 in 2020 izpolnjevala pravilo glede dolga. Svet na splošno meni, da bo Hrvaška v letih 2019 in 2020 izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast.

(6) Hrvaški parlament je decembra 2018 sprejel zakon o fiskalni odgovornosti, katerega namen je okrepiti strukturo in mandat komisije za fiskalno politiko ter določiti numerična fiskalna pravila, vključno s pravilom o strukturnem proračunskem saldu. Marca 2019 je bil okrepljen mandat državnega urada za revizijo, in sicer z uvedbo mehanizmov sankcij v primerih neizpolnjevanja njegovih priporočil in razširitvijo obsega njegovih revizij. Fiskalni okvir bo dodatno okrepljen s sprejetjem spremenjenega zakona o proračunu, s čimer naj bi se izboljšali proračunsko načrtovanje, zbiranje fiskalnih podatkov in merila za izdajo državnih poroštev.

(7) Ozemeljska razdrobljenost hrvaške javne uprave negativno vpliva na njeno učinkovitost in povečuje regionalne razlike. Številne majhne lokalne vlade pogosto nimajo zadostnih finančnih in upravnih virov za izvajanje storitev, za katere so pristojne. To ustvarja velike razlike v izvajanju javnih storitev med finančno in upravno močnimi in šibkimi lokalnimi enotami v državi. Na ravni osrednje vlade so organi sprejeli ukrepe za poenostavitev okornega sistema državnih agencij, vendar pravni okvir, ki uvaja višjo stopnjo homogenosti sistema, še vedno ni bil sprejet. Pristojnosti podružnic osrednje uprave, ki delujejo na lokalni ravni, naj bi se prenesle na okrožno upravo.

(8) Dolg zdravstvenega sistema se je leta 2018 še povečal, kar predstavlja tveganje za javne finance. Financiranje sistema temelji na prispevkih aktivnega prebivalstva in prerazporeditvah v državnem proračunu, čeprav so bile slednje stalno nižje od celotnih stroškov. Z zvišanjem premije za zdravstveno zavarovanje leta 2019 in trošarin za tobak decembra 2018 naj bi se izboljšal finančni položaj zdravstvenega sistema. Trenutno funkcionalno povezovanje bolnišnic in ukrepi za izboljšanje primarnega zdravstvenega varstva bi lahko prispevali k večji učinkovitosti porabe, vendar izvajanje poteka počasi.

([4]) Uredba (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).

([5]) Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, ki ga je Komisija preračunala z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

(9) Okvir za določanje plač v javni upravi in za javne storitve ni usklajen, kar negativno vpliva na enako obravnavanje in ovira osrednji nadzor nad plačno maso v javnem sektorju. Nova zakonodaja o določanju plač za javne uslužbence je bila večkrat preložena. Cilj zakona je doseči večjo usklajenost v javni upravi z uvedbo enotnih plačnih lestvic in koeficientov zahtevnosti delovnih mest, ki bi temeljili na skladnejših opisih delovnih mest in okvirih kompetenc. Hrvaška ima sicer vzpostavljen okvir za socialni dialog, vendar je treba za pristen dialog izboljšati delovne metode in postopke. Učinkovitost socialnega dialoga je omejena tudi zaradi razdrobljenosti sindikatov.

(10) Leta 2018 se je stopnja brezposelnosti še naprej hitro zniževala. Znatno se je znižala tudi brezposelnost mladih, vendar je še vedno visoka. Vendar stopnji delovne aktivnosti in zaposlenosti na Hrvaškem ostajata nizki, pri čemer so glavni vzroki za neaktivnost predčasno upokojevanje in družinske obveznosti. Izboljšati je treba dostop do zaposlitve, na primer s predvidevanjem in zagotavljanjem ustreznih znanj in spretnosti. Še vedno so prisotni številni dejavniki, ki prispevajo k neaktivnosti, trenutni ukrepi za pomoč ljudem, da vstopijo na trg dela, pa se zdijo nezadostni. Zmogljivost institucij trga dela je še vedno omejena, sodelovanje med zavodi za zaposlovanje, socialnimi službami in drugimi ustreznimi deležniki pa je šibko. Leta 2019 je začel veljati pomemben sveženj reform pokojninskega sistema. Glavni cilji reforme so trije, in sicer: i) odpraviti pomanjkljivosti v zasnovi, ki so privedle do nepoštenega obravnavanja nekaterih skupin upokojencev; ii) izboljšati ustreznost pokojninskega sistema z daljšo delovno dobo ter iii) okrepiti institucionalno ureditev in uspešnost drugega stebra pokojninskega sistema.

(11) Socialnoekonomske razlike so pomemben dejavnik, ki vpliva na izobrazbo na Hrvaškem. Država na področju izobraževanja ne dosega povprečja Unije, zlasti kar zadeva predšolsko vzgojo in varstvo, osnovna znanja in spretnosti, terciarno izobrazbo, udeležbo odraslih v učenju ter ustreznost poklicnega izobraževanja in usposabljanja za trg dela. Hrvaška v obliki pilotnega projekta izvaja reformo učnih načrtov, vendar bo njen celotni potencial dosežen le, če bo izvedena v celoti in podprta z usposabljanjem učiteljev.

(12) Kljub še vedno razmeroma visoki brezposelnosti pomanjkanje delovne sile vpliva na nekatere gospodarske sektorje, zlasti zaradi vrzeli v znanjih in spretnostih. Z izboljšanjem digitalnih spretnosti in znanj bi se lahko povečala produktivnost ter odpravile nekatere vrzeli v znanjih in spretnostih. Omejena ustreznost poklicnega izobraževanja in usposabljanja za trg dela prispeva k nizki stopnji zaposlenosti diplomantov. Udeležba študentov v programih, ki vključujejo učenje na delovnem mestu, je nizka. Ustanovitev regionalnih kompetenčnih centrov in uvedba eksperimentalnega programa za dualno izobraževanje bi morali prispevati k večji kakovosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja ter lažjemu ugotavljanju potreb po znanjih in spretnostih. Udeležba odraslih v programih izobraževanja, ki so na voljo kot del ukrepov za pomoč ljudem pri iskanju zaposlitve ali usposabljanju, je nizka. To velja zlasti za tiste, ki najbolj potrebujejo izobraževanje, kot so nizko kvalificirane in brezposelne osebe.

(13) Delež prebivalstva, ki mu grozi revščina ali socialna izključenost, se zmanjšuje, vendar ostaja nad povprečjem Unije. To tveganje zadeva predvsem starejše in invalide. Možnosti, da bi se s socialnimi prejemki in nadomestili zmanjšala revščina, so še vedno majhne v primerjavi s povprečjem Unije. Organi so sprejeli ukrepe za izboljšanje evidentiranja socialnih prejemkov in nadomestil na lokalni ravni z uskladitvijo njihovega razvrščanja. To bi moralo prispevati k boljšemu pregledu nad zagotovljenimi prejemki in nadomestili po vsej državi, s čimer bi se lahko povečala učinkovitost sistema socialne zaščite pri doseganju tistih, ki najbolj potrebujejo pomoč.

(14) Prometno omrežje ni uravnoteženo, pri čemer železniška infrastruktura precej zaostaja, kar slabša kakovost storitev in ovira mobilnost delavcev. Javni prevoz v manjših mestih nima ustrezne infrastrukture. Emisije toplogrednih plinov iz cestnega prometa so se v zadnjih petih letih bistveno povečale. Delež obnovljivih virov energije v prometnem sektorju je precej pod ciljem 10 % za leto 2020. Potrebna so dodatna prizadevanja in naložbe za učinkovito znižanje visokega deleža avtomobilov na fosilna goriva, spodbujanje intermodalnosti in splošno zmanjšanje naraščajočih emisij toplogrednih plinov v prometnem sektorju.

(15) Visoko energetsko intenzivnost Hrvaške bi bilo mogoče zmanjšati z naložbami v energijsko učinkovitost in pametne energijske sisteme. Posebno pozornost bi bilo mogoče nameniti zmanjšanju porabe energije v stavbah in izboljšanju energijske učinkovitosti omrežij za daljinsko ogrevanje. Velik potencial imajo tudi naložbe v vetrno in sončno energijo ter obnovljivi viri energije za ogrevanje in hlajenje. Njihovo spodbujanje bi med drugim omogočilo tudi večjo energijsko neodvisnost hrvaških otokov v skladu s pobudo „Čista energija za otoke EU“. Poleg tega je Hrvaška še posebej izpostavljena podnebnim tveganjem, zlasti poplavam in gozdnim požarom.

(16) Z naložbami bi se lahko spodbujal tudi prehod na krožno gospodarstvo. Naložbe so potrebne za spodbujanje ločenega zbiranja in recikliranja odpadkov kot alternative za odlaganje odpadkov na odlagališčih, razvoj alternativ za surovine, povečanje povpraševanja po recikliranih materialih ter ozaveščanje javnosti o trajnostnih načinih potrošnje in ravnanja. Poleg tega so potrebne znatne naložbe za zagotovitev zbiranja in čiščenja odpadne vode v aglomeracijah s populacijskim ekvivalentom nad 2 000. Z naložbami v vodovodna omrežja bi bilo mogoče zmanjšati uhajanje pitne vode in izpolniti zahteve glede kakovosti.

(17) Kar zadeva zmogljivosti na področju raziskav in inovacij ter uporabo naprednih tehnologij, so potrebne naložbe za krepitev inovacijske uspešnosti in spodbujanje rasti produktivnosti, ki jo ovirajo razdrobljene in neučinkovite raziskovalne in inovacijske politike. Strategija Hrvaške za „pametno specializacijo“ za obdobje 2016–2020 (RIS3) je namenjena spodbujanju inovacij, odpravljanju razdrobljenosti sistema in zagotavljanju, da se dejavnosti na področju raziskav in razvoja organizirajo na podlagi ključnih gospodarskih prednostnih nalog, pri čemer naj bi se njeno izvajanje še pospešilo. Naložbe bi lahko tudi podprle sodelovanje med univerzami in podjetji, kar bi omogočilo prenos tehnologije in komercializacijo rezultatov raziskav, ter okrepile upravljanje.

(18) Napredek pri ukrepih za izboljšanje korporativnega upravljanja podjetij v državni lasti je bil počasen. Sprejet je bil nov kodeks o korporativnem upravljanju, uvedeno pa je bilo tudi vmesno načrtovanje in poročanje o uspešnosti. Vendar kombinacija močne prisotnosti podjetij v državni lasti v številnih sektorjih, njihove nizke dobičkonosnosti in šibke produktivnosti še naprej negativno vpliva na gospodarstvo. Leta 2018 je bil seznam podjetij posebnega interesa dodatno skrajšan in več podjetij je zdaj uradno upravičenih do prodaje, ni pa jasne strategije za privatizacijo. Zdi se, da so prizadevanja organov osredotočena na odprodajo preostale velike količine manjšinskih deležev in aktivacijo neproizvodnih sredstev. Korupcija je zaznana kot zelo razširjena in se povečuje, pri čemer primanjkuje učinkovitih orodij za njeno preprečevanje in sankcioniranje, zlasti na lokalni ravni. Še vedno obstaja potreba po okrepitvi mehanizmov nadzora in sankcij za imenovane osebe v lokalnih javnih podjetjih.

(19) Pretirane upravne in zakonodajne zahteve ter davkom podobne (nedavčne) dajatve obremenjujejo podjetja, zlasti manjša. Upravno breme je bilo v celoti opredeljeno, kar organom omogoča izvedbo potrebnih ukrepov pomoči. Pri zmanjšanju davkom podobnih dajatev prihaja do zamud. Veliko število preveč reguliranih poklicnih storitev ovira konkurenco. V nekaterih sektorjih je bil dosežen napredek, zlasti v zvezi s storitvami taksijev, vendar za številne gospodarsko pomembne poklice še vedno obstajajo pretirane omejitve.

(20) Kljub napredku precejšnji zaostanki in dolgotrajni postopki na civilnih in gospodarskih sodiščih zmanjšujejo pravno varnost, neučinkovitost kazenskega pravosodja pa ovira boj proti gospodarskim in finančnim kaznivim dejanjem. Dojemanje neodvisnosti sodstva se je še poslabšalo. Leta 2018 so bile sprejete spremembe zakona o državnem sodnem svetu. Z izjemo visokega gospodarskega sodišča je bilo nadaljnje zmanjševanje zaostankov predvsem posledica zmanjšanja obsega prejetih zadev. Na nekaterih sodiščih se preizkuša elektronsko komuniciranje, ki pa še ni bilo razširjeno na celotno državo.

(21) Načrtovanje programov skladov Unije za obdobje 2021–2027 bi lahko prispevalo k odpravi nekaterih vrzeli, opredeljenih v priporočilih, zlasti na področjih iz Priloge D k poročilu o državi za leto 2019. To bi Hrvaški omogočilo, da ob upoštevanju regionalnih razlik sredstva iz teh skladov kar najbolje uporabi za opredeljene sektorje. Krepitev upravnih zmogljivosti države za upravljanje teh sredstev je pomemben dejavnik za uspeh teh naložb. Okrepiti je treba institucionalno ureditev za javna naročila, da bi se izboljšala skladnost, omogočilo strateško javno naročanje za dosego ciljev politike in zagotovila učinkovita javna poraba.

(22) V okviru evropskega semestra za leto 2019 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Hrvaške in jo objavila v poročilu o državi za leto 2019. Prav tako je ocenila konvergenčni program za leto 2019, nacionalni reformni program za leto 2019 in ukrepanje po priporočilih, ki jih je Hrvaška prejela v prejšnjih letih. Komisija je upoštevala pomen teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Hrvaškem, pa tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami Unije. To odraža potrebo po okrepitvi splošnega ekonomskega upravljanja Unije z vključitvijo prispevka na ravni Unije v prihodnje nacionalne odločitve.

(23) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program za leto 2019 in meni [6], da bo Hrvaška po pričakovanjih izpolnila določbe Pakta za stabilnost in rast.

(24) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program za leto 2019 in konvergenčni program za leto 2019. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih 1 do 4 spodaj. Fiskalne politike iz priporočila 1 med drugim prispevajo k odpravljanju neravnotežij, povezanih z visokim javnim dolgom –

PRIPOROČA, da Hrvaška v obdobju 2019–2020 ukrepa tako, da bo:

1. okrepila proračunski okvir in spremljanje pogojnih obveznosti na centralni in lokalni ravni; zmanjšala ozemeljsko razdrobljenost javne uprave in racionalizira funkcionalno porazdelitev pristojnosti;

2. izvedla reformo izobraževanja ter izboljšala dostop do izobraževanja in usposabljanja na vseh ravneh ter njuno kakovost in ustreznost za trg dela; konsolidirala socialne prejemke in nadomestila ter izboljšala možnosti, da se z njimi zmanjša revščina; okrepila ukrepe in institucije trga dela ter njihovo usklajevanje s socialnimi službami; ob posvetovanju s socialnimi partnerji uvedla usklajene okvire za določanje plač v javni upravi in za javne storitve;

3. ekonomsko politiko v zvezi z naložbami osredotočila na raziskave in inovacije, trajnostni mestni in železniški promet, energijsko učinkovitost, obnovljive vire energije in okoljsko infrastrukturo, pri tem pa upoštevala regionalne razlike; povečala zmogljivost uprave za oblikovanje in izvajanje javnih projektov in politik;

4. izboljšala korporativno upravljanje podjetij v državni lasti in povečala prodajo teh podjetij in neproizvodnih sredstev; izboljšala preprečevanje in sankcioniranje korupcije, zlasti na lokalni ravni; skrajšala trajanje sodnih postopkov in izboljšala elektronsko komunikacijo na sodiščih; znižala najbolj obremenjujoče davkom podobne dajatve in zmanjšala pretirano regulacijo na trgih proizvodov in storitev.

V Bruslju, 9. julija 2019

Za Svet
Predsednik
M. LINTILÄ

[6] V skladu s členom 9(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.