DOPORUČENÍ RADY

ze dne 11. července 2017

k národnímu programu reformem Chorvatska na rok 2017 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Chorvatska z roku 2017

(2017/C 261/10)

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 16. listopadu 2016 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2017. Priority této roční analýzy potvrdila ve dnech 9. a 10. března 2017 Evropská rada. Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování, ve které je Chorvatsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(2) Dne 22. února 2017 byla zveřejněna zpráva o Chorvatsku pro rok 2017. V této zprávě byl posouzen pokrok, jejž Chorvatsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 12. července 2016, v přijímání opatření v návaznosti na 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 22. února 2017. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Chorvatsko se potýká s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami. Zejména v roce 2016 začala klesat míra veřejného zadlužení, avšak veřejný dluh je vystaven měnovému riziku a rizika související s fiskální udržitelností zůstávají ve střednědobém horizontu vysoká. Zadlužení soukromého sektoru se snižuje, nicméně zůstává stále vysoké, a to zejména v podnikovém sektoru, a je silně vystaveno měnovému riziku. Finanční sektor má podporovat oživení, nicméně zůstává vystaven úvěrovému riziku souvisejícímu s měnovým rizikem. Podíl úvěrů v selhání je stále vysoký. Míra nezaměstnanosti rychle klesá v důsledku mírného přírůstku pracovních míst a úbytku pracovní síly. Těžkopádné podnikatelské prostředí snižuje produktivní investice a růst produktivity.

([1]) Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

(3) Dne 27. dubna 2017 předložilo Chorvatsko svůj národní program reforem na rok 2017 a svůj konvergenční program z roku 2017. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla 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 ([1]) 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) Poté, co byl zrušen postup při nadměrném schodku, se na Chorvatsko vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. Ve svém konvergenčním programu z roku 2017 plánuje vláda postupné zlepšení salda veřejných financí z - 0,8 % HDP v roce 2016 na 0,5 % HDP v roce 2020. Střednědobý rozpočtový cíl stanovený na - 1,75 % HDP ve strukturálním vyjádření byl v roce 2016 splněn s velkou rezervou a plánuje se, že (přepočítané ([2])) strukturální saldo dosáhne v roce 2017 a 2018 střednědobého rozpočtového cíle, avšak bez rezervy. Očekává se, že následně dojde opět k mírnému zlepšení. Konvergenční program očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP bude dále klesat, přičemž vrcholu dosáhne v roce 2015 ve výši 86,7 % HDP a do roku 2020 klesne na 72,1 %. Makroekonomický scénář, na němž jsou tyto rozpočtové projekce založeny, je optimistický, a to zejména s ohledem na negativní dopad finančních obtíží, s nimiž se potýká největší soukromá chorvatská společnost Agrokor a které nejsou v projekcích programu zohledněny. Krize společnosti Agrokor představuje rovněž přímá rizika pro rozpočtové projekce. Navíc nebyla dosud dostatečně specifikována opatření nezbytná pro podporu dosažení plánovaného cílového schodku od roku 2017.

(6) Rada dne 12. července 2016 Chorvatsku doporučila, aby dosáhlo roční fiskální korekce ve výši nejméně 0,6 % HDP za účelem dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017. Výsledné údaje, jež ukazují podstatné zlepšení celkového salda pro rok 2016, naznačují, že Chorvatsko již v uvedeném roce splnilo svůj střednědobý rozpočtový cíl. Prognóza Komise z jara 2017 očekává, že strukturální saldo zůstane v roce 2017 nad střednědobým rozpočtovým cílem, ačkoli v roce 2017 klesne z - 0,3 % HDP v roce 2016 na - 1,7 % HDP. V roce 2018 se Chorvatsku doporučuje, aby dále sledovalo střednědobý rozpočtový cíl. Prognóza Komise z jara 2017 předpokládá, že strukturální saldo dále klesne na - 2,1 % HDP, což poukazuje na riziko určité odchylky od střednědobého rozpočtového cíle. Očekává se, že Chorvatsko v letech 2017 a 2018 dodrží pravidlo pro zadlužení. Celkově se Rada domnívá, že Chorvatsko musí být připraveno přijmout v roce 2018 další opatření za účelem zajištění dodržování ustanovení Paktu o stabilitě a růstu.

(7) Chorvatský rámec fiskální správy vykazuje nedostatky. Nový zákon o fiskální odpovědnosti, který má posílit rozpočtový rámec, jakož i nezávislost a mandát Komise pro fiskální politiku, nebyl dosud přijat. Změna zákona o státním rozpočtu, jejímž cílem je posílit střednědobý rozpočtový rámec a řešit revize rozpočtových plánů na centrální i místní úrovni, byla odložena. Spolehlivost projekcí, z nichž návrh rozpočtových plánů vychází, zůstává nízká.

(8) Chorvatsko má relativně nízké příjmy z periodických daní z nemovitostí. Příjmy vybírají místní samosprávné celky prostřednictvím poplatků spojených s majetkem, avšak v jejich výpočtech a krytí existují značné rozdíly. Opírá se rovněž o méně efektivní zdanění převodu vlastnictví. V návaznosti na opakovaná doporučení pro Chorvatsko jako součást daňové reformy přijaté na konci roku 2016 budou od roku 2018 některé místní poplatky a daně nahrazeny periodickou daní z nemovitostí vypočítanou na základě pěti parametrů, které přibližují hodnotu majetku. To je považováno za první krok k plnohodnotné periodické dani z nemovitostí založené na jejich hodnotě.

([1]) 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).

([2]) Cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, nově vypočtené útvary Komise podle společně dohodnuté metodiky.

(9) Potřeby financování chorvatského státu a vystavení veřejného dluhu měnovému riziku zdůrazňují význam spolehlivých finančních zdrojů a obezřetného řízení rizik. Za účelem plnění doporučení určeného Chorvatsku byla na začátku roku 2017 přijata strategie řízení dluhu pro ústřední vládní instituce na období 2017–2019. Tato strategie byla přijata 3 roky po vypršení předchozí strategie. Institucionální uspořádání správy veřejného dluhu, včetně komunikace s trhy, řízením rizik a aktualizace strategie v pravidelných intervalech, je nedostatečné. Mimorozpočtové operace s potenciálním dopadem na dluh nejsou dostatečně zohledněny.

(10) Trh práce zažívá v poslední době oživení, avšak míra nezaměstnanosti je stále vysoká s vysokým podílem dlouhodobě nezaměstnaných. Spolu s nízkou a klesající mírou ekonomické aktivity to znamená velký nevyužitý pracovní potenciál. Pokles ekonomické aktivity v roce 2016 byl obzvláště patrný u osob s nízkou kvalifikací v nejproduktivnějším věku a jeho příčinou bylo snižování počtu obyvatel v produktivním věku zapříčiněné stárnutím a emigrací, přičemž oba tyto faktory mají vzestupnou tendenci.

(11) Ekonomická neaktivita je poměrně vysoká u skupin, které má nárok na předčasný odchod do důchodu. Krátké období plateb příspěvků na důchod vede k nízké současné a budoucí přiměřenosti důchodů a riziku chudoby ve stáří. Existuje mnoho způsobů předčasného odchodu do důchodu. Předčasný odchod do důchodu je možný celých pět let před dosažením zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu. Finanční pobídky, aby lidé pracovali až do tohoto věku, jsou nízké. Oznámená opatření na podporu delšího pracovního života nebyla provedena. Pečovatelské povinnosti přispívají k nízké účasti na trhu práce, a to zejména u starších žen v nejproduktivnějším věku. V Chorvatsku je nedostatek formálních zařízení péče o děti a existují velké rozdíly mezi regiony; pracovní smlouvy zároveň umožňují malou flexibilitu, jak sladit práci a péči. K dnešnímu dni je zákonný věk pro odchod do důchodu stanoven na 61 let a 9 měsíců pro ženy a 65 let pro muže. Sbližování a zvyšování zákonného věku pro odchod do důchodu je pomalé. V roce 2038 by měl být věk odchodu do důchodu pro muže i pro ženy 67 let. Uvažuje se o urychlení, avšak nebylo dosud přijato. Důchodový systém přiznává nárok na důchod za příznivějších podmínek určitým kategoriím pracovníků v zaměstnáních klasifikovaných jako náročná nebo nebezpečná a pracovníkům v určitých odvětvích. Orgány Chorvatska dokončily přezkum náročných a nebezpečných povolání, avšak pravidla dosud nebyla zjednodušena.

(12) Podle nejnovějších údajů bylo v roce 2015 téměř 30 % obyvatelstva vystaveno hrozbě chudoby či sociálního vyloučení. Systém sociální ochrany vykazuje nedostatky v účinnosti a spravedlnosti, které mají kořeny v nesrovnalostech kritérií způsobilosti, roztříštěném zeměpisném pokrytí, nedostatku koordinace mezi odpovědnými orgány a nízké transparentnosti. V roce 2016 bylo na systém minimálního příjmu, který je zaměřen na nejchudší domácnosti, vydáno pouze 0,6 % HDP. Reformní plány, včetně institucionálního přiřazení odpovědností a harmonizace kritérií způsobilosti, se ocitly v mrtvém bodě.

(13) Získávání dovedností potřebných na trhu práce je důležitou podmínkou pro uplatnitelnost na trhu práce. Účast v programech vzdělávání dospělých je velmi nízká. Nízké jsou i výdaje a rozsah aktivních politik na trhu práce, rekvalifikačních opatření a celoživotního učení. Odborná příprava není dostatečně zacílena na starší pracovníky, pracovníky s nízkou kvalifikací a dlouhodobě nezaměstnané, kteří mají s pracovním uplatněním největší problémy. Příprava právních předpisů na zlepšení kvality institucí, programů a výuky pro vzdělávání dospělých je zpožděná.

(14) K tomu, aby si lidé našli a udrželi dobré a stabilní zaměstnání a úspěšně se účastnili ekonomického a společenského života, jsou potřebné dostatečné základní dovednosti. Z informací z mezinárodního výzkumu vyplynulo, že patnáctiletí chorvatští školáci mají závažné nedostatky v základních dovednostech, aplikované vědě a matematice. Od roku 2015 byla jako součást provádění strategie v oblasti vzdělávání, vědy a technologií zahájena reforma školních osnov za účelem zlepšení obsahu a výuky přenositelných dovedností. Po nejednoznačných reakcích zúčastněných stran byly učební osnovy revidovány a provádění bylo značně zpožděno. Proces musí nyní pokračovat v souladu s původními cíli. Chorvatsko v nedávné době přijalo strategii odborného vzdělávání a přípravy. Očekává se, že to povede k aktualizaci osnov v oblasti odborného vzdělávání a přípravy, zvýšení role učení se prací a lepší kvalitě výukových a vzdělávacích metod v oblasti odborného vzdělávání a přípravy. Dosud nebyl zaveden systém uznávání a validace neformálního a informálního učení.

(15) Územní a funkční roztříštěnost veřejné správy má negativní dopad na poskytování služeb a účelnost veřejných výdajů. Současné kompetence a fiskální vztahy mezi úrovněmi vlády nejsou příznivé pro účinné a spravedlivé poskytování veřejných služeb, zejména v oblasti zdravotnictví, vzdělávání a sociální pomoci. Komplexní reforma veřejné správy se potýká se zpožděními. Právní předpisy na přerozdělení úkolů mezi ústředními a místními orgány nejsou dosud schváleny. Stejně jako v případě zefektivnění systému státních agentur. Na začátku roku 2017 chorvatské orgány oznámily vytvoření pracovní skupiny pro vypracování právních předpisů o financování na nižší než celostátní úrovni správy.

(16) Roztříštěnost při stanovování mezd ve veřejné správě i stále brání transparentnosti mezd a rovnosti zacházení, jakož i kontrole vlády nad mzdovými náklady, což s sebou nese rizika přelévání do širší ekonomiky. V únoru 2017 přijala vláda společné pokyny pro vyjednávání a sledování kolektivních smluv ve veřejném sektoru, avšak zjednodušení rámců pro stanovování mezd bylo odloženo do roku 2018.

(17) Státem vlastněné podniky jsou v průměru méně produktivní než soukromé firmy, což naznačuje nedostatky v jejich řízení. Mají negativní dopad na alokační účinnost a přispívají k nižšímu růstu produktivity v ekonomice. V loňském roce byly pomalu zahájeny kroky k převodu státem vlastněných podniků do soukromého vlastnictví. Zvýšené sledování výkonu a odpovědnosti jejich řídicích orgánů, mimo jiné i podniků vlastněných místními útvary veřejné správy, by zlepšilo jejich řízení.

(18) Chorvatská banka pro obnovu a rozvoj (HBOR) hraje klíčovou roli při provádění finančních nástrojů Unie, zejména investičního plánu pro Evropu. Aby mohla tuto úlohu plnit v úplné míře, musí dodržovat vysoké standardy transparentnosti a odpovědnosti. Chorvatské orgány plánují provést nezávislý přezkum kvality aktiv jejího úvěrového portfolia nezávislými auditory, který má být dokončen do konce roku 2017. Na základě těchto zjištění bude znovu posouzen její regulační rámec a řídicí struktury.

(19) Podniky nesou vysokou regulační zátěž. Velký počet parafiskálních změn, z nichž se řada statisticky považuje za daně, komplikuje podnikatelské prostředí. Za účelem plnění doporučení určeného Chorvatsku se vláda v létě 2016 rozhodla zrušit 13 parafiskálních poplatků a dalších 11 snížit, avšak provádění je pomalé. Podniky nadále trpí vysokou administrativní zátěží. Byl přijat akční plán na snížení administrativní zátěže, který se vztahuje na osm regulačních oblastí, avšak nebyl dosud proveden.

(20) Po prudkém poklesu během krize došlo v roce 2016 k oživení investic. Přes příznivé makroekonomické a finanční podmínky je udržitelnější oživení v oblasti investic negativně ovlivňováno klíčovými překážkami. Nedostatky ve veřejné správě, těžkopádné podnikatelské prostředí, pomalé provádění protikorupční strategie, restriktivní regulace v klíčových odvětvích infrastruktury a silná přítomnost státu v ekonomice mají na podnikatelské prostředí negativní dopad.

(21) Modernizace právní úpravy povolání může podpořit mobilitu pracovní síly a přispět k nižším cenám odborných služeb, a tím zvýšit růstový potenciál. Právní předpisy pro poskytovatele služeb a regulovaná povolání v Chorvatsku jsou restriktivní, a to zejména pro právníky. V létě 2016 vláda přijala akční plán s cílem nevhodné právní předpisy nahradit a modernizovat, avšak plán měl omezený rozsah a nebyl dostatečně podrobný.

(22) Kvalita a účinnost systému soudnictví je klíčovým faktorem podnikatelského prostředí. I přes snížení počtu nevyřešených případů jsou řízení soudu prvního stupně v obchodních, občanskoprávních a trestních věcech dlouhá. Elektronické podávání a doručování soudních dokumentů má potenciál výrazně zlepšit systém soudnictví, avšak dosud není zavedeno. Soudci obchodních soudů nemají k registrům on-line přístup: to má negativní dopad na efektivitu insolvenčního řízení. Soudní rozsudky jsou jen zřídka k dispozici on-line a existuje prostor pro modernizaci obchodních procesů u obchodních soudů prvního stupně.

(23) Odvětví bankovnictví zůstává dobře kapitalizováno a po převodu úvěrů pořízených ve švýcarských francích na eura v roce 2015 došlo v roce 2016 k oživení jeho ziskovosti. Poměr úvěrů v selhání k hrubým úvěrům v poslední době klesá, avšak je stále vysoký, zejména u nefinančních podniků. Pokles je zřejmě způsoben prodeji, jakož

i progresivními a automatickými požadavky na vytváření opravných položek v roce 2013. Vláda v reakci na doporučení pro Chorvatsko zavedla jako součást nedávné daňové reformy rovněž nový daňový režim pro odpisování úvěrů v selhání. Jeho účinky vyžadují bližší sledování. Účinnost nedávno reformovaného insolvenčního rámce při usnadnění řešení úvěrů v selhání rovněž vyžaduje bližší sledování.

(24) V kontextu evropského semestru 2017 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Chorvatska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Chorvatsku pro rok 2017. Posoudila také konvergenční program z roku 2017 a národní program reforem na rok 2017, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Chorvatsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Chorvatsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.

(25) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2017, přičemž její stanovisko ([1]) je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(26) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení projednala Rada národní program reforem na rok 2017 a konvergenční program z roku 2017. Její doporučení přijatá podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5,

DOPORUČUJE Chorvatsku v období 2017–2018:

1. Vykonávat fiskální politiku v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, což znamená dodržet v roce 2018 svůj střednědobý rozpočtový cíl. Do září 2017 posílit rozpočtové plánování a víceletý rozpočtový rámec, mimo jiné posílením nezávislosti a mandátu Komise pro fiskální politiku. Přijmout nezbytné kroky pro zavedení daní z nemovitosti na základě jejich hodnoty. Posílit rámec pro správu veřejného dluhu, mimo jiné zajištěním ročních aktualizací strategie řízení dluhu.

2. Odrazovat od předčasného odchodu do důchodu, urychlit přechod k vyššímu zákonem stanovenému věku odchodu do důchodu a sladit ustanovení v oblasti důchodů pro určité kategorie s pravidly obecného režimu. Zlepšit koordinaci a transparentnost sociálních dávek.

3. Zlepšit vzdělávání dospělých, zejména starších pracovníků, osob s nízkou kvalifikací a dlouhodobě nezaměstnaných. Urychlit reformu vzdělávacího systému.

4. Snížit roztříštěnost a zlepšit funkční rozdělení pravomocí ve veřejné správě a zvýšit efektivitu a snížit územní rozdíly při poskytování veřejných služeb. Po konzultaci se sociálními partnery harmonizovat rámce pro tvorbu mezd ve veřejné správě a veřejných službách.

5. Urychlit odprodej státem vlastněných podniků a jiného státního majetku a zlepšit korporátní řízení v podnicích ve vlastnictví státu. Výrazně snížit zatížení podniků vyplývající z nákladů na regulaci a z administrativní zátěže. Odstranit regulační omezení, která brání v přístupu k regulovaným povoláním, profesionálním a obchodním službám a jejich vykonávání. Zlepšit kvalitu a účinnost systému soudnictví, zejména snížením délky občanskoprávního a obchodního řízení.

V Bruselu dne 11. července 2017.

Za Radu

předseda

T. TÕNISTE

([1]) Podle čl. 5 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.