EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 13. 5. 2015
COM(2015) 261 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

ktoré sa týka národného programu reforiem Chorvátska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Chorvátska na rok 2015

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

ktoré sa týka národného programu reforiem Chorvátska na rok 2015

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Chorvátska na rok 2015

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121 ods. 2 a článok 148 ods. 4,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii[1], a najmä na jeho článok 9 ods. 2,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1176/2011 zo 16. novembra 2011 o prevencii a náprave makroekonomických nerovnováh[2], a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie[3],

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu[4],

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

so zreteľom na stanovisko Hospodárskeho a finančného výboru,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre sociálnu ochranu,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre hospodársku politiku,

keďže:

(1) Európska rada 26. marca 2010 schválila návrh Komisie o iniciovaní novej stratégie pre rast a zamestnanosť nazvanej *Európa 2020*, založenej na posilnenej koordinácii hospodárskych politík. Táto stratégia sa zameriava na kľúčové oblasti, v ktorých sú potrebné opatrenia na oživenie potenciálu Európy v oblasti udržateľného rastu a konkurencieschopnosti.

(2) Na základe návrhov Komisie prijala Rada 13. júla 2010 odporúčanie týkajúce sa všeobecných usmernení pre hospodárske politiky členských štátov a Únie (na roky 2010 až 2014) a 21. októbra 2010 prijala rozhodnutie týkajúce sa usmernení pre

[1] Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

politiky zamestnanosti členských štátov. Tieto akty spoločne tvoria „integrované usmernenia“, pričom členské štáty boli vyzvané, aby ich zohľadnili vo svojej vnútroštátnej hospodárskej politike a politike zamestnanosti.

(3) Rada 8. júla 2014 prijala odporúčanie, ktoré sa týkalo národného programu reforiem Chorvátska na rok 2014, a predložila svoje stanovisko k aktualizovanému konvergenčnému programu Chorvátska na rok 2014.

(4) Komisia 28. novembra 2014 prijala ročný prieskum rastu[5], čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2015. Komisia v ten istý deň prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania[6], v ktorej určila Chorvátsko za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

(5) Európska rada 18. decembra 2014 schválila priority pre oživenie investícií, zrýchlenie štrukturálnych reforiem a vykonávanie zodpovednej fiškálnej konsolidácie podporujúcej rast.

(6) Komisia 26. februára 2015 uverejnila svoju správu o Chorvátsku na rok 2015[7]. Táto správa obsahovala posúdenie pokroku, ktorý Chorvátsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých 8. júla 2014. Správa o krajine obsahuje takisto výsledky hĺbkového preskúmania podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Z analýzy Komisie vyplýva záver, že v Chorvátsku existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy, ktoré si vyžadujú rozhodné opatrenia politiky a osobitné monitorovanie. V kontexte utlmeného rastu, oneskorenej reštrukturalizácie podnikov a slabých výsledkov v oblasti zamestnanosti sa výrazne zvýšili najmä riziká spojené so slabou konkurencieschopnosťou, s vysokými vonkajšími záväzkami a rastúcim verejným dlhom spolu so slabou správou verejného sektora.

(7) Po uverejnení správy o krajine sa v marci 2015 chorvátske orgány zapojili do dialógu s útvarmi Komisie, ktorý bol zameraný na najviac potrebné reformy na riešenie nadmerných makroekonomických nerovnováh. Orgány sa k tomuto dialógu postavili konštruktívne a ohlásili niekoľko relevantných opatrení vrátane zníženia parafiškálnych poplatkov v rokoch 2016 a 2017, racionalizácie systému štátnych agentúr a regionálnych jednotiek ústrednej štátnej správy, stimulácie dobrovoľných zlúčení samosprávnych jednotiek, zníženia legislatívnej neistoty a posilnenia štátneho kontrolného úradu. Reformné plány v niekoľkých ostatných oblastiach, ako je znižovanie administratívneho zaťaženia podnikov a zlepšovanie správy a riadenia štátnych podnikov, boli podrobnejšie špecifikované. Miera ambícií však v niekoľkých oblastiach naďalej zaostáva za očakávaniami, najmä pokiaľ ide o sprísnenie pravidiel predčasného odchodu do dôchodku a uverejňovanie a zohľadňovanie zistení preskúmania výdavkov, a to napriek tomu, že boli predstavené dodatočné opatrenia na čiastočnú kompenzáciu výpadku.

(8) Chorvátsko v súčasnosti podlieha nápravnej časti Paktu stability a rastu. V konvergenčnom programe Chorvátska na rok 2015 vláda plánuje napraviť nadmerný deficit do roku 2017, čo nie je v súlade s lehotou do roku 2016, ktorú odporúčala Rada. Vláda plánuje postupne znížiť celkový deficit na úroveň 5,0 % HDP v roku 2015, 3,9 % v roku 2016 a ďalej na 2,7 % HDP v roku 2017. Podľa konvergenčného programu sa očakáva, že pomer verejného dlhu k HDP dosiahne vrchol na úrovni

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904.
[7] SWD(2015) 30 final.

92,5 % v roku 2017 a že sa celkovo stabilizuje na úrovni 92,4 % HDP v roku 2018. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, sa zdá do istej miery priaznivý, keďže podkladové konsolidačné úsilie v programe – pri porovnateľnej prognóze rastu – je vyššie než v prognóze Komisie. Opatrenia na podporu naplánovaných cieľových deficitov od roku 2015 sú konkretizované len čiastočne. Na základe prognózy Komisie z jari 2015 sa neočakáva včasná a trvalá náprava nadmerného deficitu do roku 2016. Na základe výšky prijatých diskrečných opatrení bolo fiškálne úsilie v roku 2014 v súlade s odporúčaním Rady. Je tomu tak aj v kumulatívnom vyjadrení v rokoch 2014 a 2015, a to aj napriek predpokladanému výpadku v roku 2015. (Upravená) zmena štrukturálneho salda počas obdobia 2014 – 2015 je však pod odporúčanou hodnotou. V roku 2016 je fiškálne úsilie pod úrovňou odporúčanou Radou. Preto budú potrebné ďalšie štrukturálne opatrenia. Rada na základe svojho posúdenia konvergenčného programu a s ohľadom na prognózu Komisie z jari 2015 zastáva názor, že existuje riziko, že Chorvátsko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.

(9) Chorvátsko predložilo 23. apríla 2015 svoj národný program reforiem na rok 2015 a svoj konvergenčný program na rok 2015. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.

(10) Chorvátsko v súčasnosti preskúmava svoje výdavky s cieľom dosiahnuť efektívnosť najmä v oblasti miezd, sociálneho zabezpečenia a dotácií a poskytnúť dostatočný fiškálny priestor na prioritizáciu výdavkov podporujúcich rast a investície. Príjmy Chorvátska z periodických daní z nehnuteľností sú ako podiel HDP medzi najnižšími v EÚ. Počas minulého roku boli prijaté kroky na zlepšenie daňovej disciplíny vrátane opatrení na riešenie podvodov v oblasti DPH a teraz je potrebné konať. Fiškálny rámec Chorvátska bol posilnený nedávnymi reformami, no stále pretrvávajú významné problémy. Nedostatky v súvislosti s účinnou kontrolou výdavkov a konzistentným uplatňovaním rozpočtových obmedzení majú negatívny vplyv na tvorbu fiškálnej politiky a zistenia auditu. Rýchlo rastúci verejný dlh si vyžaduje oveľa aktívnejší prístup k riadeniu verejného dlhu.

(11) Dôchodkový systém trpí veľkým počtom osôb, ktoré odišli do dôchodku predčasne, nadmerne štedrým systémom predčasných dôchodkov pre určité povolania a početnými osobitnými dôchodkovými systémami. Predčasné odchody do dôchodku sú uľahčované pomerne nízkymi zníženiami dôchodkov alebo v prípade určitých pracovníkov žiadnymi zníženiami. Rozdiel medzi minimálnym vekom predčasného odchodu do dôchodku a zákonným vekom odchodu do dôchodku je v porovnaní s priemerom EÚ, ktorý je menej než tri roky, takisto vysoký. Okrem toho je systém veľmi roztrieštený, čo odčerpáva prostriedky na štandardné dôchodky. Výsledkom je, že napriek porovnateľným výdavkom je pomer prínosov v dôchodkovom systéme nižší než vo väčšine členských štátov. Pokiaľ ide o sektor zdravotnej starostlivosti, opakujúce sa nedoplatky naďalej predstavujú fiškálne riziká. Boli iniciované opatrenia na racionalizáciu financovania nemocníc, pri ich vykonávaní však existujú riziká. 10-% zvýšenie rozpočtu pokrýva finančné potreby len čiastočne; na zabezpečenie úplného odstránenia nedoplatkov do roku 2017 budú potrebné ďalšie úspory zvýšením efektívnosti.

(12) Obmedzená úprava miezd v období po kríze obnovila negatívny vplyv na zamestnanosť. Komplexnou analýzou určovania miezd a postupov stanovovania miezd dokončenou v roku 2014 sa ukázalo, že systém nie je pružný a neprispôsobuje sa zmenám v makroekonomickom prostredí. Konkrétne nedostatky súvisia s veľkými rozdielmi medzi súkromným a verejným sektorom vrátane štátnych podnikov, s

rozšírením kolektívnych dohôd na strany, ktoré nie sú signatármi, a s ťažkosťami týkajúcimi sa ukončenia neaktuálnych dohôd. Po tejto analýze musí nasledovať konkrétne politické opatrenie. Takisto je dôležité sledovať účinky reformy trhu práce v rokoch 2013 – 2014.

(13) Pracovná sila je negatívne ovplyvnená rýchlo starnúcim obyvateľstvom spolu s nízkymi mierami aktivity, a to najmä v prípade mladých ľudí a pracovníkov nad 50 rokov. Napriek zvýšenému rozsahu a výdavkom aktívnych politík trhu práce je ich dosah naďalej nedostatočný, pokiaľ ide o dlhodobo nezamestnaných, starších pracovníkov a mladých ľudí, ktorí nie sú zamestnaní, ani nie sú v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy. Miera terciárneho vzdelávania je medzi najnižšími v EÚ. Nepomer medzi existujúcimi a požadovanými zručnosťami a nedostatky v systéme vzdelávania a odbornej prípravy majú odrádzajúci účinok pre dosiahnutie vysokoškolského vzdelania. Veľkosť neformálneho hospodárstva zostáva pretrvávajúcou výzvou a má za následok vysoký výskyt nelegálnej práce. Opatrenia, ktoré komisia pre boj proti nelegálnej práci určila koncom roka 2014, sa teraz musia vykonať. V súčasnosti existuje viac než 80 rôznych sociálnych dávok a programov. Konsolidácia prídavkov sa začala, no na zlepšenie pokrytia a primeranosti dávok je v roku 2015 potrebné ďalšie reformné úsilie.

(14) Rozdelenie kompetencií medzi vnútroštátnu a miestnu úroveň je zložité a roztrieštené, čo narúša správu verejných financií a efektívnosť verejných výdavkov. Súčasné pridelenie politických funkcií a administratívne nedostatky v miestnych orgánoch priamo ovplyvňujú niekoľko oblastí, ako je výber daní, poskytovanie sociálnych dávok, riadenie európskych štrukturálnych a investičných fondov, verejné obstarávanie a poskytovanie verejných služieb. Ako krátkodobé opatrenie plánujú orgány vytvoriť mechanizmy, ktoré by podporovali dobrovoľné zlúčenia alebo koordináciu samosprávnych jednotiek. Na základe analýzy dokončenej v roku 2014 sa na úrovni ústrednej štátnej správy dosiahol pokrok v oblasti reformy a racionalizácie systému štátnych agentúr.

(15) Podnikateľské prostredie Chorvátska trpí významnými inštitucionálnymi nedostatkami vrátane regulačnej nestability, slabej kontroly kvality právnych predpisov, vysokých nákladov na dosahovanie súladu, diskriminačných postupov a nadmerných prekážok pre poskytovateľov služieb, vysokého administratívneho zaťaženia, nadbytku parafiškálnych poplatkov, nízkej transparentnosti a predvídateľnosti v práci správnych subjektov, najmä na miestnej úrovni, nerovnomerne vyvíjaných elektronických komunikačných kanálov a dlhých súdnych konaní, najmä na obchodných súdoch, kde je potrebné zlepšiť správu prípadov. Novej protikorupčnej stratégii chýba zameranie a dostatočná úroveň podrobností, čo by sa malo riešiť v akčnom pláne na vykonanie tejto stratégie.

(16) Dohľad nad verejnými podnikmi je neúplný, pokiaľ ide o spoločnosti zriadené na miestnej úrovni a dcérske spoločnosti veľkých verejných podnikov. Orgány plánujú znížiť počet „strategických“ spoločností a urýchliť program privatizácie. Je potrebný ďalší pokrok v kvalite správy a riadenia, a to aj pokiaľ ide o posilnenie a harmonizáciu dohľadu v rámci rôznych štátnych podnikov. Nominácia členov správnej rady je netransparentná a požiadavky na kompetentnosť sú relatívne slabé, čo bráni riadnemu hospodáreniu s verejným majetkom.

(17) Zavedenie efektívneho a transparentného rámca pre včasnú záchranu a platobnú neschopnosť je základným predpokladom pre zmiernenie značného tlaku na znižovanie pákového efektu, ktorému čelia chorvátske podniky, a na podporu kultúry

včasnej reštrukturalizácie a „druhej šance“. Posúdenie právnych predpisov týkajúcich sa fázy pred platobnou neschopnosťou ukazuje, že *ex ante* efektívnosť súčasného právneho rámca je jednou z najnižších v EÚ. Bola iniciovaná reforma rámca platobnej neschopnosti a jej schválenie v parlamente sa plánuje v prvej polovici roku 2015. Pri obnove Chorvátska by zásadnú úlohu mohla zohrávať Chorvátska banka pre obnovu a rozvoj. Je priamo vystavená úverovému riziku, ktoré by mohlo ovplyvniť verejné financie. Je dôležité, aby bola zaradená pod prudenciálny dohľad a silnú správu a riadenie spoločnosti. Takisto existuje priestor na zlepšenie štruktúry a transparentnosti jej dohôd o zodpovednosti vedenia. Po výskyte menového rizika a úverového rizika vytvoreného menou je potrebné dlhodobé riešenie, ktoré bude primerané a spravodlivé a ktoré bude mať pevný právny základ a zameranie na pomoc najviac ohrozeným dlžníkom.

(18) Komisia vykonala v rámci európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Chorvátska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2015. Zároveň posúdila konvergenčný program, národný program reforiem a následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania adresované Chorvátsku v predchádzajúcich rokoch. Zohľadnila nielen ich význam pre udržateľnú fiškálnu a sociálno-ekonomickú politiku v Chorvátsku, ale aj ich súlad s pravidlami a usmerneniami EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Európskej únie zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Jej odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 6.

(19) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program Chorvátska a jej stanovisko[8] je premietnuté najmä do odporúčania 1.

(20) V súvislosti s hĺbkovým preskúmaním Komisie a týmto posúdením Rada preskúmala národný program reforiem a konvergenčný program. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 1 až 6,

TÝMTO ODPORÚČA, aby Chorvátsko v rokoch 2015 a 2016 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Zabezpečiť trvalú nápravu nadmerného deficitu do roku 2016 prostredníctvom prijatia potrebných opatrení v roku 2015 a posilnením rozpočtovej stratégie na rok 2016. Uverejniť a zohľadniť zistenia preskúmania výdavkov. Zlepšiť kontrolu výdavkov na centrálnej a miestnej úrovni, najmä vytvorením mechanizmu sankcií pre subjekty porušujúce rozpočtové limity. Prijať zákon o fiškálnej zodpovednosti a posilniť kapacitu a úlohu štátneho kontrolného úradu. Zaviesť periodické dane z nehnuteľného majetku a zlepšiť dodržiavanie predpisov o DPH. Posilniť riadenie verejného dlhu, a to najmä každoročným uverejňovaním stratégie riadenia dlhu a zabezpečením primeraných prostriedkov.

2. Odradiť pracovníkov od predčasného odchodu do dôchodku zvýšením sankcií za predčasný odchod do dôchodku. Zlepšiť primeranosť a efektívnosť výdavkov na dôchodky sprísnením vymedzenia namáhavých a rizikových povolaní. Odstrániť fiškálne riziká v zdravotnej starostlivosti.

3. Vyriešiť nedostatky v rámci stanovovania miezd v konzultácii so sociálnymi partnermi a v súlade s vnútroštátnymi postupmi na podporu zosúladenia miezd s produktivitou a makroekonomickými podmienkami. Posilniť motivačné prvky pre nezamestnaných a neaktívnych s cieľom vykonávať platené zamestnanie. Na základe

[8] Podľa článku 9 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1466/97.

preskúmania z roku 2014 vykonať reformu systému sociálneho zabezpečenia a ďalej konsolidovať sociálne dávky zlepšením ich zacielenia a odstránením ich prekrývania.

4. Znížiť rozsah roztrieštenosti a prekrývania medzi úrovňami ústrednej štátnej správy a miestnej samosprávy predložením nového modelu pre funkčné rozdelenie kompetencií a racionalizáciou systému štátnych agentúr. Zvýšiť transparentnosť a zodpovednosť v sektore verejných podnikov, najmä pokiaľ ide o obsadzovanie manažérskych pozícií a požiadavky na kompetentnosť. Pokročiť v kótovaní menšinových balíkov akcií verejných spoločností a v privatizácii.

5. Významne znížiť parafiškálne poplatky a odstrániť nadmerné prekážky pre poskytovateľov služieb. Určiť a vykonať opatrenia na zlepšenie efektívnosti a kvality súdneho systému, najmä obchodných súdov.

6. Posilniť rámce pre fázu pred platobnou neschopnosťou a pre platobnú neschopnosť pre podniky s cieľom uľahčiť reštrukturalizáciu dlhu a zaviesť postup platobnej neschopnosti týkajúci sa fyzických osôb. Posilniť kapacitu finančného sektora na podporu ozdravenia zo zreteľom na výzvy vyplývajúce z podnikových úverov a hypotekárnych úverov v cudzej mene s vysokou mierou nesplácania, ako aj slabé postupy správy a riadenia v niektorých inštitúciách.

V Bruseli

Za Radu
predseda