EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Hrvaške za leto 2015

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Hrvaške za leto 2015

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, 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], 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], 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) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast *Evropa 2020*, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik. Strategija se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic. Skupaj tvorita „integrirane

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
[2] UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

smernice“ in države članice so bile pozvane, naj jih upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Hrvaške za leto 2014 in dal mnenje o dopolnjenem konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2014.

(4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti[5], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan 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 je treba opraviti poglobljeni pregled.

(5) Evropski svet je 18. decembra 2014 izrazil svojo podporo prednostnim nalogam, tj. spodbujanju naložb, pospeševanju strukturnih reform ter prizadevanju za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.

(6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Hrvaško za leto 2015[7]. V njem je bil ocenjen napredek Hrvaške pri izvajanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize je Komisija ugotovila, da na Hrvaškem obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni odločni ukrepi politike in posebno spremljanje. Zlasti so se v razmerah šibke rasti, zamud pri prestrukturiranju podjetij in nizke zaposlenosti tveganja, povezana s šibko konkurenčnostjo, velikimi zunanjimi obveznostmi in naraščajočim javnim dolgom ob šibkem upravljanju javnega sektorja, občutno povečala.

(7) Hrvaški organi so marca 2015 po objavi poročila o državi vzpostavili dialog s službami Komisije o najpomembnejših reformah za odpravo čezmernih makroekonomskih neravnotežij. Organi so k dialogu pristopili konstruktivno in napovedali številne ustrezne ukrepe, vključno z zmanjšanjem davkom podobnih dajatev v letih 2016 in 2017, racionalizacijo sistema državnih agencij in regionalnih enot centralne državne uprave, spodbudami za prostovoljne združitve enot lokalne samouprave, zmanjšanjem zakonodajne negotovosti in okrepitvijo državnega revizijskega urada. Podrobneje so bili opredeljeni načrti za reforme na več drugih področjih, kot sta na primer zmanjšanje upravnih bremen za podjetja in izboljšanje upravljanja podjetij v državni lasti. Toda na številnih področjih ostaja raven prizadevanj pod pričakovanji, predvsem kar zadeva poostritev pravil za predčasno upokojitev ter objavo ugotovitev pregleda odhodkov in sprejetja ukrepov na njihovi podlagi, čeprav so bili predstavljeni nekateri dodatni ukrepi za delno ublažitev teh pomanjkljivosti.

(8) Hrvaška je trenutno v korektivnem delu Pakta za stabilnost in rast. V svojem konvergenčnem programu za leto 2015 vlada načrtuje odpraviti čezmerni primanjkljaj do leta 2017, kar ni v skladu z rokom za leto 2016, ki ga je priporočil Svet. Vlada namerava postopoma zmanjšati nominalni primanjkljaj na 5,0 % BDP v letu 2015, na 3,9 % v letu 2016 ter nadalje na 2,7 % BDP v letu 2017. V skladu s konvergenčnim programom se pričakuje, da bo delež javnega dolga v BDP dosegel najvišjo raven pri 92,5 % v letu 2017 in se na splošno stabiliziral na 92,4 % BDP v

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

letu 2018. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, se zdi ugoden, saj je rast primerljiva z rastjo, predvideno v napovedi Komisije, zahtevan konsolidacijski napor iz programa pa je večji od predvidenega v napovedi. Ukrepi za podporo načrtovanim ciljem glede primanjkljaja od leta 2015 naprej so le delno opredeljeni. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 se pravočasna in trajna odprava čezmernega primanjkljaja do leta 2016 ne pričakuje. Na podlagi števila sprejetih diskrecijskih ukrepov je bil fiskalni napor v letu 2014 skladen s priporočilom Sveta. Enako v kumulativnem smislu velja tudi za leti 2014 in 2015, kljub napovedanemu primanjkljaju v letu 2015. Toda (prilagojena) sprememba v strukturnem saldu za obdobje 2014–2015 je pod priporočeno vrednostjo. V letu 2016 je fiskalni napor pod ravnjo iz priporočila Sveta. Zato bodo potrebni nadaljnji strukturni ukrepi. Svet na podlagi ocene konvergenčnega programa in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 meni, da obstaja tveganje, da Hrvaška ne bo usklajena z določbami Pakta za stabilnost in rast.

(9) Hrvaška je 23. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015 in svoj konvergenčni program za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(10) Hrvaška trenutno pregleduje svoje odhodke z namenom doseganja učinkovitosti, zlasti na področju izdatkov za plače, socialno varnost in subvencije, ter zagotovitve zadostnega fiskalnega manevrskega prostora za prednostno obravnavo odhodkov in naložb, ki spodbujajo rast. Prihodki Hrvaške od periodičnih davkov na nepremičnine, izraženi kot delež BDP, so med najnižjimi v EU. V preteklem letu so bili sprejeti ukrepi za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti, vključno z ukrepi za boj proti goljufijam v zvezi z DDV, zdaj pa je potrebno ukrepanje. Fiskalni okvir Hrvaške je bil okrepljen z nedavnimi reformami, vendar so pomembni izzivi ostali nerazrešeni. Pomanjkljivosti v zvezi z učinkovitim nadzorom nad odhodki in dosledno uporabo proračunskih omejitev negativno vplivajo na oblikovanje fiskalne politike in revizijske ugotovitve. Zaradi hitro naraščajočega javnega dolga je potreben veliko dejavnejši pristop k upravljanju javnega dolga.

(11) Pomanjkljivosti pokojninskega sistema so veliko število predčasnih upokojitev, pretirano velikodušen sistem predčasnih pokojnin za nekatere poklice ter številni posebni pokojninski sistemi. Predčasen odhod v pokoj se spodbuja s sorazmerno majhnim znižanjem pokojnin, v nekaterih primerih pa znižanj sploh ni. Razlika med najnižjo starostjo za predčasno upokojitev in zakonsko določeno upokojitveno starostjo je prav tako visoka v primerjavi s povprečjem EU, ki znaša manj kot tri leta. Poleg tega je sistem zelo razdrobljen, kar izčrpava možnosti porabe za standardne pokojnine. Zato je razmerje med pokojninami in plačami v pokojninskem sistemu nižje kot v večini držav članic kljub primerljivim odhodkom. Kar zadeva sektor zdravstvenega varstva, pogosti zaostanki v plačilih še naprej pomenijo fiskalno tveganje. Uvedeni so bili ukrepi za racionalizacijo financiranja bolnišnic, vendar obstajajo tveganja glede njihovega izvajanja. Povečanje proračunskih sredstev za 10 % le delno pokriva potrebe po financiranju; do leta 2017 bo treba z dodatnimi prihranki prek povečevanja učinkovitosti zagotoviti popolno odpravo zaostalih plačil.

(12) Omejeno prilagajanje plač v obdobju po krizi je še poslabšalo negativen učinek na zaposlovanje. Celovita analiza prakse določanja plač, dokončana v letu 2014, je pokazala, da sistem ni dovolj prožen, da bi se lahko prilagajal spremembam v makroekonomskem okolju. Pomanjkljivosti so povezane zlasti z velikimi razlikami med zasebnim in javnim sektorjem, vključno s podjetji v državni lasti, razširitvijo kolektivnih pogodb na stranke, ki jih niso podpisale, in težavami pri prekinitvi

zastarelih pogodb. Analizi morajo slediti konkretni ukrepi politike. Prav tako je pomembno spremljati učinke reforme trga dela iz obdobja 2013–2014.

(13) Na trg dela negativno vpliva hitro staranje prebivalstva v povezavi z nizko stopnjo aktivnosti, zlasti za mlade in delavce, stare nad 50 let. Kljub večjemu obsegu in odhodkom za aktivne politike trga dela, ostaja njihov vpliv še vedno nezadosten, kar zadeva dolgoročno brezposelnost, starejše delavce in mlade, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposabljajo. Stopnja dosežene terciarne izobrazbe je med najnižjimi v EU. Neusklajenosti med ponudbo spretnosti in njihovim povpraševanjem ter pomanjkljivosti v sistemu izobraževanja in usposabljanja odvračajo posameznike od pridobitve visokošolske izobrazbe. Obseg neformalne ekonomije je še vedno velik izziv, njegova posledica pa je visoka stopnja dela na črno. Ukrepe, ki jih je ob koncu leta 2014 navedla Komisija za boj proti delu na črno, je zdaj treba izvesti. Trenutno obstaja več kot 80 različnih socialnih prejemkov in programov. Začela se je konsolidacija prejemkov, vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja za reforme v letu 2015, da se izboljša kritje in ustreznost prejemkov.

(14) Razdelitev pristojnosti med organe na nacionalni in lokalni ravni je zapletena in razdrobljena, to pa ogroža upravljanje javnih financ in učinkovito javno porabo. Sedanja razdelitev političnih funkcij in upravne pomanjkljivosti lokalnih organov neposredno vplivajo na številna področja, kot so pobiranje davkov, zagotavljanje socialnih prejemkov, upravljanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov, javna naročila in zagotavljanje javnih storitev. V okviru kratkoročnega ukrepa nameravajo organi vzpostaviti mehanizme, ki bi spodbujali prostovoljne združitve ali usklajevanje enot lokalne samouprave. V centralni vladi so bile reforme in racionalizacija sistema državnih agencij predlagane na podlagi analize, zaključene v letu 2014.

(15) Hrvaško poslovno okolje ima velike institucionalne pomanjkljivosti, vključno z regulativno nestabilnostjo, slabim nadzorom kakovosti zakonodaje, visokimi stroški izpolnjevanja obveznosti, diskriminatornimi praksami in prekomernimi ovirami za ponudnike storitev, velikimi upravnimi bremeni, številnimi davkom podobnimi dajatvami, slabo preglednostjo in predvidljivostjo delovanja upravnih organov, zlasti na lokalni ravni, neenakomerno razvitostjo elektronskih komunikacijskih kanalov ter dolgimi sodnimi postopki, zlasti pred gospodarskimi sodišči, v zvezi s katerimi je potrebno izboljšanje vodenja zadev. Nova protikorupcijska strategija ni dovolj osredotočena in dovolj podrobna – to bi bilo treba obravnavati v okviru akcijskega načrta za izvajanje strategije.

(16) Nadzor javnih podjetij je nepopoln, kar zadeva družbe, ustanovljene na lokalni ravni in odvisne družbe velikih javnih podjetij. Organi načrtujejo znižanje števila „strateških“ podjetij in pospešitev programa privatizacije. Potreben je nadaljnji napredek glede kakovosti upravljanja, tudi v smislu okrepitve in uskladitve nadzora v različnih podjetjih v državni lasti. Imenovanje članov upravnih odborov ni dovolj pregledno, zahteve za usposobljenost pa so razmeroma nizke, kar ovira dobro upravljanje javnega premoženja.

(17) Vzpostavitev učinkovitega in preglednega okvira za zgodnje reševanje ter insolventnost je ključni pogoj za zmanjšanje velikega pritiska glede razdolževanja hrvaških podjetij in spodbujanje kulture zgodnjega prestrukturiranja in „drugih priložnosti“. Ocena zakonodaje o predinsolvenčnem postopku kaže, da je predhodna učinkovitost veljavnega zakonodajnega okvira med najnižjimi v EU. Začela se je reforma insolvenčnega okvira, pri čemer naj bi bil prenovljen okvir v parlamentu

sprejet v prvi polovici leta 2015. Pomembno vlogo pri okrevanju Hrvaške bi lahko imela Hrvaška banka za obnovo in razvoj. Neposredno je izpostavljena kreditnemu tveganju, kar bi lahko vplivalo na javne finance. Zato je pomembno, da se zanjo uvedeta bonitetni nadzor in trdno korporativno upravljanje. Izboljšati bi bilo mogoče tudi strukturo in preglednost njenih ureditev glede odgovornosti vodstva. Zaradi pojava valutnega in valutno povzročenega kreditnega tveganja je potrebna sorazmerna in pravična dolgoročna rešitev s trdno pravno podlago in osredotočenostjo na pomoč najbolj ogroženim posojilojemalcem.

(18) Komisija je v okviru evropskega semestra izvedla obsežno analizo hrvaške ekonomske politike in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. 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 socialno-ekonomsko politiko na Hrvaškem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 6 spodaj.

(19) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil hrvaški konvergenčni program, njegovo mnenje[8] pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.

(20) 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 6 spodaj –

PRIPOROČA, da Hrvaška v obdobju 2015–2016 ukrepa, tako da:

1. Zagotovi trajno odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2016, in sicer s sprejetjem potrebnih ukrepov v letu 2015 ter okrepitvijo proračunske strategije za leto 2016. Objavi ugotovitve pregleda odhodkov in sprejme ukrepe na njihovi podlagi. Izboljša nadzor nad odhodki na centralni in lokalni ravni, zlasti z vzpostavitvijo mehanizma sankcij za subjekte, ki kršijo proračunske omejitve. Sprejme akt o fiskalni odgovornosti ter okrepi zmogljivosti in vlogo državnega revizijskega urada. Uvede periodični davek na nepremičnine in izboljša izpolnjevanje obveznosti glede DDV. Okrepi upravljanje javnega dolga, zlasti z redno letno objavo strategije upravljanja dolgov in zagotavljanjem ustreznega financiranja.

2. Odvrača od predčasnega upokojevanja z zvišanjem odbitkov za predčasen odhod v pokoj. Izboljša ustreznost in učinkovitost porabe za pokojnine z ožjo opredelitvijo težkih in nevarnih poklicev. Odpravi fiskalna tveganja v zdravstvenem varstvu.

3. Odpravi pomanjkljivosti v okviru za določanje plač v posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami, da bi se plače uskladile s produktivnostjo in makroekonomskimi razmerami. Okrepi spodbude za brezposelne in neaktivne, da prevzamejo plačano zaposlitev. Na podlagi pregleda iz leta 2014 izvede reformo sistema socialne varnosti in še dodatno konsolidira socialne prejemke z izboljšanjem njihove ciljne usmerjenosti in odpravo prekrivanja.

4. Zmanjša razdrobljenost in prekrivanje pristojnosti organov v centralni in lokalni upravi z vzpostavitvijo novega modela za funkcionalno razdelitev pristojnosti in z racionalizacijo sistema državnih agencij. Poveča preglednost in prevzemanje

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

odgovornosti v sektorju javnih podjetij, zlasti glede imenovanj vodstva in zahtev za usposobljenost. Nadaljuje kotacijo svežnjev delnic, ki predstavljajo manjšinski delež javnih podjetij in privatizacijo.

5. Pomembno zmanjša davkom podobne dajatve in odstrani prekomerne ovire za ponudnike storitev. Opredeli in izvaja ukrepe za izboljšanje učinkovitosti in kakovosti pravosodnega sistema, zlasti gospodarskih sodišč.

6. Okrepi okvira o insolvenčnem in predinsolvenčnem postopku za podjetja, da bi olajšala prestrukturiranje dolga, in uvede postopek v primeru insolventnosti fizičnih oseb. Okrepi zmogljivosti finančnega sektorja ter s tem zagotovi podporo okrevanju v smislu izzivov, ki jih prinašajo visoka slaba posojila podjetjem in hipotekarna posojila v tujih valutah ter šibke upravne prakse v nekaterih institucijah.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik