EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Chorvatska na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Chorvatska z roku 2015

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reformem Chorvatska na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Chorvatska z roku 2015

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[3],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[4],

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 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost (Evropa 2020) založenou na posílené koordinaci hospodářských politik. Tato strategie se zaměřuje na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států. Tyto dokumenty společně tvoří tzv. integrované

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

hlavní směry a členské státy byly vyzvány, aby je zohledňovaly v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 8. července 2014 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Chorvatska na rok 2014 a vydala stanovisko k aktualizovanému konvergenčnímu programu Chorvatska z roku 2014.

(4) Dne 28. listopadu 2014 přijala Komise roční analýzu růstu[5], jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2015. Téhož dne Komise přijala na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování[6], ve které je Chorvatsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 18. prosince 2014 potvrdila Evropská rada priority pro podporu investic, urychlení strukturálních reforem a odpovědnou fiskální konsolidaci podporující růst.

(6) Dne 26. února 2015 zveřejnila Komise svou zprávu o Chorvatsku pro rok 2015[7]. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Chorvatsko učinilo v plnění jemu určených specifických doporučení přijatých dne 8. července 2014. Zpráva obsahuje také výsledky hloubkového přezkumu Chorvatska, který provedla podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Komise dospěla ve své analýze k závěru, že se Chorvatsko potýká s nadměrnou makroekonomickou nerovnováhou, která vyžaduje rázná politická opatření a zvláštní sledování. Kvůli pomalému růstu, zpožděné restrukturalizaci podniků a špatným výsledkům v oblasti zaměstnanosti se zejména významně zvýšila rizika spojená se slabou konkurenceschopností, značnými vnějšími závazky a rostoucím veřejným dluhem i slabou veřejnou správou.

(7) V březnu 2015, v návaznosti na zveřejnění zprávy o Chorvatsku, se chorvatské orgány zapojily do dialogu s útvary Komise o reformách, které jsou k řešení nadměrné makroekonomické nerovnováhy nejpotřebnější. Chorvatské orgány se k dialogu postavily konstruktivně a oznámily řadu relevantních opatření, včetně snížení parafiskálních poplatků v letech 2016 a 2017, racionalizace systému státních agentur a regionálních jednotek ústřední státní správy, stimulace dobrovolného slučování jednotek místní samosprávy, snížení právní nejistoty a posílení Státního kontrolního úřadu. Podrobněji také objasnily plány reforem v několika dalších oblastech, jako je snížení administrativní zátěže podniků a zlepšení správy státních podniků. Úroveň ambicióznosti těchto opatření však zůstává v řadě oblastí za očekáváním, zejména pokud jde o zpřísnění pravidel pro předčasný odchod do důchodu a zveřejňování a provádění zjištění přezkumu výdajů, třebaže některá další předložená opatření tento nedostatek částečně kompenzují.

(8) Na Chorvatsko se v současnosti vztahuje nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém konvergenčním programu na rok 2015 plánuje jeho vláda odstranit nadměrný schodek do roku 2017, což není v souladu s lhůtou roku 2016 doporučenou Radou. Vláda plánuje postupně snižovat celkový schodek státního rozpočtu na 5,0 % HDP v roce 2015, 3,9 % v roce 2016 a dále na 2,7 % HDP v roce 2017. Podle konvergenčního programu má poměr veřejného dluhu k HDP dosáhnout vrcholu ve výši 92,5 % v roce 2017 a v roce 2018 se má celkově stabilizovat na úrovni 92,4 % HDP. Makroekonomický scénář, na němž jsou tyto rozpočtové projekce založeny, se jeví poněkud optimistický, jelikož růst je v programu

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

srovnatelný, ale konsolidační úsilí, z něhož se vychází, je vyšší než v prognóze Komise. Opatření, která mají podpořit plnění cílů pro celkový schodek státního rozpočtu po roce 2015, jsou specifikována jen částečně. Na základě prognózy Komise z jara 2015 se do roku 2016 nedá očekávat včasné a trvalé odstranění nadměrného schodku. Pokud jde o objem přijatých diskrečních opatření, bylo v roce 2014 fiskální úsilí v souladu s doporučením Komise. To platí i kumulativně pro roky 2014 a 2015, navzdory předpokládanému schodku v roce 2015. (Upravená) změna strukturálního salda za roky 2014–2015 však nedosahuje doporučené hodnoty. Fiskální úsilí pro rok 2016 nedosahuje úrovně uvedené v doporučení Komise. Je proto nezbytné přijmout další strukturální opatření. Na základě posouzení konvergenčního programu a s ohledem na prognózu Komise z jara 2015 se Rada domnívá, že hrozí, že Chorvatsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží.

(9) Dne 23. dubna 2015 předložilo Chorvatsko svůj národní program reforem na rok 2015 a svůj konvergenční program z roku 2015. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(10) Chorvatsko v současnosti provádí přezkum svých výdajů s cílem zvýšit efektivnost, zejména v oblasti mezd, sociálního zabezpečení a dotací, a vytvořit dostatečný fiskální prostor pro upřednostňování výdajů podporujících růst a investice. Příjmy Chorvatska z periodické daně z nemovitostí jako podíl HDP patří k nejnižším v EU. Během minulého roku byla přijata opatření k lepšímu dodržování daňových předpisů, včetně opatření proti podvodům v oblasti DPH; tato opatření je třeba nyní provést. Nedávné reformy posílily fiskální rámec Chorvatska, významné problémy však zůstávají. Nedostatky v účinné kontrole výdajů a konzistentním uplatňování rozpočtových omezení se nepříznivě projevují v tvorbě fiskální politiky a ve zjištěních auditů. Vzhledem k rychlému růstu veřejného dluhu je nutný mnohem aktivnější přístup k jeho správě.

(11) Důchodový systém je zatížen velkým počtem předčasných odchodů do důchodu, příliš velkorysým systémem předčasných důchodů u některých povolání a řadou zvláštních důchodových režimů. Předčasný odchod do důchodu je usnadněn tím, že snížení důchodu je relativně malé, popřípadě pro některé pracovníky nulové. Rozdíl mezi minimálním věkem pro předčasný odchod do důchodu a zákonem stanoveným věkem odchodu do důchodu je – v porovnání s průměrem EU, kde je méně než tři roky – vysoký. Důchodový systém je navíc velmi roztříštěný, což omezuje výdaje na standardní důchody. V důsledku toho je navzdory srovnatelným výdajům efektivnost důchodového systému nižší než ve většině členských států. Ve zdravotnictví jsou i nadále fiskálním rizikem opakované nedoplatky. Byly zahájeny kroky k racionalizaci financování nemocnic, ale jejich provádění má určitá rizika. Schválené 10% navýšení rozpočtu pokrývá finanční potřeby v této oblasti pouze částečně; je třeba dosáhnout dalších úspor pomocí zvýšení efektivnosti, aby byly nedoplatky do roku 2017 zcela odstraněny.

(12) Nízká úprava mezd v období po krizi zhoršila její nepříznivý dopad na zaměstnanost. Při komplexní analýze postupů stanovování mezd dokončené v roce 2014 bylo zjištěno, že systém se nedokáže flexibilně přizpůsobovat změnám makroekonomického prostředí. Nedostatky se týkají zejména velkých rozdílů mezi soukromým a veřejným sektorem, včetně státních podniků, rozšíření kolektivních smluv na subjekty, které nejsou jejich stranami, jakož i obtížného rušení zastaralých dohod. Po této analýze musí následovat konkrétní politická opatření. Je rovněž důležité sledovat účinky reformy trhu práce z let 2013–2014.

(13) Pracovní sílu negativně ovlivňuje rychlé stárnutí obyvatelstva spolu s nízkou mírou aktivity, zejména mladých lidí a pracovníků nad 50 let. Navzdory zvýšení rozsahu a výdajů aktivní politiky na trhu práce zůstává její dosah nedostačující, pokud jde o dlouhodobě nezaměstnané, starší pracovníky a mladé lidi, kteří nejsou zaměstnaní ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy. Míra terciárního vzdělání je jedna z nejnižších v EU. Nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi a nedostatky v systému vzdělávání a odborné přípravy odrazují od absolvování vysokoškolského vzdělání. Trvalým problémem je rozsáhlá stínová ekonomika, která způsobuje vysoký výskyt nehlášené práce. Komise určila na konci roku 2014 opatření pro boj proti nehlášené práci, která je nyní třeba provést. V současné době existuje více než 80 různých sociálních dávek a programů. Byla zahájena konsolidace dávek, ale ke zlepšení rozsahu a přiměřenosti dávek je v roce 2015 zapotřebí další reformní úsilí.

(14) Rozdělení pravomocí mezi vnitrostátní a místní úrovní je složité a roztříštěné, což má nepříznivé důsledky pro řízení veřejných financí a efektivní vynakládání veřejných prostředků. Současné rozdělení politických funkcí a administrativní nedostatky v místních orgánech přímo ovlivňují řadu oblastí, jako je výběr daní, poskytování sociálních dávek, řízení evropských strukturálních a investičních fondů, zadávání veřejných zakázek a poskytování veřejných služeb. Jako krátkodobé opatření plánují chorvatské orgány zavést mechanismy na podporu dobrovolného slučování nebo koordinace jednotek místní samosprávy. Na úrovni ústřední státní správy byl na základě analýzy dokončené v roce 2014 oznámen program reformy a racionalizace systému státních agentur.

(15) Podnikatelské prostředí Chorvatska trpí závažnými institucionálními nedostatky, včetně regulační nestability, nedostatečné kontroly kvality právních předpisů, vysokých nákladů na dodržování předpisů, diskriminačních postupů a nadměrných překážek pro poskytovatele služeb, vysoké administrativní zátěže, velkého množství parafiskálních poplatků, nízké transparentnosti a předvídatelnosti činnosti správních orgánů (zejména na místní úrovni), nerovnoměrně rozvinutých kanálů elektronické komunikace a dlouhých soudních řízení, zejména u obchodních soudů, kde je zapotřebí modernizace správy případů. Nová protikorupční strategie není dostatečně zacílená a podrobná; tato otázka by měla být řešena v rámci akčního plánu pro její provádění.

(16) Dohled nad veřejnými podniky, konkrétně nad společnostmi založenými na místní úrovni a dceřinými společnostmi velkých státních podniků, je neúplný. Chorvatské orgány mají v plánu snížit počet „strategických“ podniků a pokročit v programu privatizace. Je nutné učinit další pokrok v kvalitě správy podniků, mj. posílit a harmonizovat dohled nad různými státem vlastněnými podniky. Jmenování členů správních rad není dostatečně transparentní a požadavky na jejich odbornou způsobilost jsou poměrně nízké, což neumožňuje řádnou správu veřejného majetku.

(17) Klíčovým předpokladem pro zmírnění značného tlaku na snižování finanční páky chorvatských podniků je zavedení efektivního a transparentního rámce pro postupy při hrozbě úpadku a úpadková řízení, jež podpoří kulturu včasné restrukturalizace a „druhé šance“. Posouzení předúpadkových právních předpisů ukazuje, že účinnost *ex ante* stávajícího legislativního rámce patří mezi nejnižší v EU. Byla zahájena reforma rámce pro úpadková řízení; její přijetí parlamentem se plánuje na první polovinu roku 2015. V hospodářském oživení Chorvatska by mohla hrát klíčovou úlohu Chorvatská banka pro obnovu a rozvoj. Banka je přímo vystavena úvěrovému riziku, což by mohlo mít dopad na veřejné finance. Je důležité, aby byla podrobena

obezřetnostnímu dohledu a měla silné vedení. Bylo by rovněž možné zlepšit strukturu a transparentnost mechanismů odpovědnosti jejích vedoucích pracovníků. V souvislosti s výskytem měnového rizika a souvisejícího úvěrového rizika je zapotřebí nalézt dlouhodobé řešení, které bude přiměřené a spravedlivé, bude mít pevný právní základ a zaměří se na pomoc dlužníkům v nejobtížnější situaci.

(18) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Chorvatska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Chorvatsku na rok 2015. Posoudila také konvergenční program a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Chorvatsku adresována v předchozích letech. V úvahu brala nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Chorvatsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, jelikož celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 6.

(19) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program Chorvatska, přičemž její stanovisko[8] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(20) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení Rada přezkoumala národní program reforem a konvergenční program Chorvatska. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 6,

DOPORUČUJE Chorvatsku v období 2015–2016:

1. Zajistit do roku 2016 trvalé odstranění nadměrného schodku přijetím nezbytných opatření v roce 2015 a posílením rozpočtové strategie pro rok 2016. Zveřejnit a provádět závěry přezkumu výdajů. Zlepšit kontrolu výdajů na centrální a místní úrovni, zejména zřízením mechanismu sankcí pro subjekty, které překračují strop rozpočtových prostředků. Přijmout zákon o fiskální odpovědnosti a posílit kapacitu a úlohu Státního kontrolního úřadu. Zavést periodickou daň z nemovitostí a zlepšit dodržování předpisů o DPH. Posílit řízení veřejného dluhu, zejména každoročním zveřejňováním strategie řízení dluhu a zajištěním patřičných zdrojů.

2. Odrazovat od předčasného odchodu do důchodu pomocí zvýšení jeho postihu. Zlepšit přiměřenost a účinnost výdajů na důchody zpřísněním definice náročných a riskantních povolání. Vyřešit fiskální rizika v oblasti zdravotní péče.

3. V konzultaci se sociálními partnery a v souladu s vnitrostátními postupy vyřešit nedostatky rámce stanovování mezd s cílem podpořit soulad mezd s produktivitou a makroekonomickými podmínkami. Posílit pobídky pro nezaměstnané a neaktivní osoby k vykonávání placeného zaměstnání. Na základě přezkumu z roku 2014 provést reformu systému sociálního zabezpečení a dále konsolidovat sociální dávky jejich lepším zacílením a odstraněním jejich překrývání.

4. Omezit roztříštěnost a překrývání různých úrovní státní a místní správy tím, že bude vypracován nový model funkčního rozdělení pravomocí a racionalizuje se systém státních agentur. Zvýšit transparentnost a odpovědnost státních podniků, zejména pokud jde o jmenování vedoucích pracovníků a požadavky na jejich odbornou způsobilost. Pokročit s kótací balíků menšinových podílů státních podniků a s jejich privatizací.

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

5. Významně snížit parafiskální poplatky a odstranit neúměrné překážky pro poskytovatele služeb. Určit a zavést opatření ke zlepšení efektivnosti a kvality justičního systému, zejména obchodních soudů.

6. Posílit rámec pro postup při hrozbě úpadku a úpadková řízení pro podniky s cílem usnadnit restrukturalizaci dluhu a zavést úpadková řízení fyzických osob. V zájmu podpory oživení posílit kapacitu finančního sektoru vzhledem k problémům, které způsobují vysoké objemy nesplácených podnikových úvěrů a hypoteční úvěry v cizích měnách, jakož i nedostatečné metody řízení některých orgánů.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda