



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.5.2018
COM(2018) 410 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Chorvatska na rok 2018

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Chorvatska z roku 2018

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Chorvatska na rok 2018

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Chorvatska z roku 2018

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 politik¹, 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 nerovnováhy², a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise³,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu⁴,

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 22. listopadu 2017 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2018. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv, který byl vyhlášen Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority roční analýzy růstu potvrdila Evropská rada dne 22. března 2018. Dne 22. listopadu 2017 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 rovněž zprávu mechanismu varování, ve které je Chorvatsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 7. března 2018 byla zveřejněna zpráva o Chorvatsku pro rok 2018⁵. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Chorvatsko učinilo v plnění jemu určených doporučení

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2018) 410 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 a P8_TA(2018)0078.

⁵ SWD(2018) 209 final.

přijatých Radou dne 11. července 2017, 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 7. března 2018⁶. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Chorvatsko se stále potýká s nadměrnými makroekonomickými nerovnováhami, ačkoli je postupně snižuje. Slabiny souvisí s přetrvávající vysokou úrovní veřejného, soukromého i zahraničního dluhu, přičemž všechny typy dluhu jsou z velké části denominovány v cizí měně. Míra úvěrů se selháním zůstává vysoká, zejména pokud jde o nefinanční podniky. Potenciální růst Chorvatska nadále nedostačuje k tomu, aby umožňoval trvalou korekci, a celkově bylo dosaženo jen nevýrazného pokroku při provádění politických opatření, jež mají řešit dlouhodobě nízké využití pracovních sil a pomalý růst produktivity. Konkurenceschopnost a investice jsou i nadále omezené kvůli restriktivní povaze podnikatelského prostředí a roztržitost veřejné správy má negativní dopad na účinnost ve veřejných službách.

- (3) Dne 26. dubna 2018 předložilo Chorvatsko svůj národní program reforem na rok 2018 a svůj konvergenční program z roku 2018. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁷ může Komise členský stát požádat, aby přezkoumal svou dohodu o partnerství a příslušné programy a navrhl jejich změny, je-li to nezbytné k podpoře provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k provádění opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí⁸.
- (5) Na Chorvatsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. V roce 2017 byl zaznamenán přebytek veřejných financí ve výši 0,8 % HDP, ale v roce 2018 by se podle konvergenčního programu z roku 2018 mělo celkové saldo propadnout do schodku ve výši 0,5 % HDP a poté by se mělo postupně zlepšovat na přebytek ve výši 0,5 % HDP v roce 2021. Plánuje se, že střednědobý rozpočtový cíl – tj. strukturální schodek ve výši 1,75 % HDP – bude v programovém období opět překročen. Podle konvergenčního programu z roku 2018 se předpokládá, že se poměr veřejného dluhu k HDP sníží ze 78,0 % HDP v roce 2017 na 75,1 % v roce 2018 a poté bude dále klesat až na 65,9 % v roce 2021. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je reálný. Plánované rozpočtové cíle se však zdají být opatrné. Prognóza Komise z jara 2018 předpokládá saldo veřejných financí ve výši 0,7 % HDP v roce 2018 a 0,8 % HDP v roce 2019.
- (6) Dne 11. července 2017 Rada Chorvatsku doporučila, aby v roce 2018 nadále sledovalo svůj střednědobý rozpočtový cíl. Na základě prognózy Komise z jara 2018 se očekává,

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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).

⁸ COM(2014) 494 final.

že strukturální saldo bude činit $-0,3$ % HDP v roce 2018 a $-0,6$ % HDP v roce 2019, což je nadále nad úrovní střednědobého rozpočtového cíle. Předpokládá se, že Chorvatsko v letech 2018 a 2019 dodrží pravidlo pro zadlužení. Celkově se Rada domnívá, že Chorvatsko by podle projekcí mělo v letech 2018 a 2019 dodržet ustanovení Paktu o stabilitě a růstu.

- (7) Výrazně se opozdilo plánované přijetí klíčových právních předpisů ke zlepšení chorvatského fiskálního rámce. Numerické fiskální pravidlo není kvůli nedostatkům ve své koncepci efektivně využitelné při plánování fiskální politiky a úloha Komise pro fiskální politiku jakožto nezávislého orgánu je stále slabá. Přetrvávající vysoká úroveň veřejného dluhu v Chorvatsku a jeho expozice vůči měnovým rizikům znamenají, že zásadní význam mají i nadále řádné postupy řízení dluhu. V roce 2017 byl posílen proces řízení dluhu a byla vypracována strategie pro řízení dluhu, kterou je třeba pravidelně aktualizovat. Odloženo bylo již uzákoněné zavedení daně z nemovitosti, aniž by bylo stanoveno, zda a kdy k němu nakonec dojde. Chorvatsko má tak pouze nízký podíl příjmů z periodického zdanění nemovitostí. Periodická daň z nemovitosti by umožňovala celkově posílit prorůstovou povahu výběru příjmů a zároveň zajistit stabilní a předvídatelný zdroj příjmů pro místní útvary veřejné správy.
- (8) V roce 2017 pokračovalo oživení chorvatského trhu práce. Míra zaměstnanosti a ekonomické aktivity přesto stále zůstává výrazně pod průměrem EU, což brzdí potenciální růst. K dnešnímu dni je zákonný věk pro odchod do důchodu stanoven na 62 let pro ženy a 65 let pro muže. Sbližování a zvyšování zákonného věku pro odchod do důchodu je pomalé a až od roku 2038 by měli muži i ženy do důchodu odcházet ve věku 67 let. Kromě toho mohou starší pracovníci využívat mnoha způsobů předčasného odchodu do důchodu a důchodový systém zahrnuje řadu zvláštních důchodových režimů, jež poskytují příznivější podmínky pro odchod do důchodu. Pečovatelské povinnosti žen dále přispívají k jejich nízké účasti na trhu práce. Výsledná krátká průměrná délka pracovního života vede k nízké současné i budoucí přiměřenosti důchodů a riziku chudoby ve stáří. Oznámená opatření na podporu delšího pracovního života dosud nebyla provedena.
- (9) Ačkoli je v Chorvatsku zavedena struktura sociálního dialogu, skutečná spolupráce mezi příslušnými orgány a zúčastněnými stranami v rámci procesu přípravy politik je jen málo intenzivní a většinou se omezuje na poskytování písemné zpětné vazby k opatřením navrhovaným vládou. Celkovou schopnost odborových organizací podílet se na sociálním dialogu kromě toho omezuje jejich roztržičnost.
- (10) I přes nedávná zlepšení je podíl obyvatelstva ohroženého chudobou nebo sociálním vyloučením stále vysoký, přičemž jsou patrné výrazné územní rozdíly mezi jednotlivými oblastmi. Nejvíce jsou zasaženy starší osoby, lidé s nízkou kvalifikací a se zdravotním postižením. Systém sociální ochrany vykazuje nedostatky v účinnosti a spravedlnosti. Sociální dávky mají jen omezenou schopnost přispívat ke snižování chudoby. Nedostatečná koordinace jednotlivých orgánů a nižší fiskální kapacita chudších místních útvarů veřejné správy vedou k nerovnoměrnému poskytování sociálních dávek.
- (11) Podprůměrných výsledků v rámci EU Chorvatsko dosahuje, pokud jde o investice do vzdělávání, předškolní vzdělávání a péči, základní dovednosti, podíl osob s dokončeným terciárním vzděláním a relevantnost odborného vzdělávání a přípravy pro trh práce. Země začala provádět některé reformy nastíněné ve strategii pro vzdělávání, vědu a technologie. Příznivý dopad na kvalitu chorvatského školství bude mít pravděpodobně reforma školních osnov, bude-li provedena v plném rozsahu a v

souladu s ostatními opatřeními uvedenými ve strategii. Programy odborného vzdělávání a přípravy se zdají být jen málo relevantní pro trh práce, o čemž svědčí fakt, že více než polovina registrovaných nezaměstnaných osob jsou absolventi škol odborného vzdělávání a přípravy. Aby bylo možné lépe určit potřeby v oblasti dovedností, je nutná lepší koordinace mezi veřejnými orgány a zaměstnavateli. Systém vzdělávání dospělých, který má přispívat k začlenění na trh práce, se vyznačuje velkým počtem poskytovatelů a jejich nerovnoměrnou koncentrací v rámci země a nedostatečným hodnocením vzdělávacích programů. Účast v programech vzdělávání dospělých a vzdělávacích programech nabízených v rámci opatření aktivní politiky na trhu práce je kriticky nízká.

- (12) Územní roztržičnost chorvatské veřejné správy a široké rozdělení pravomocí napříč jejími různými úrovněmi má negativní dopad na efektivnost poskytování veřejných služeb a veřejných výdajů. Mnoho malých místních správních útvarů postrádá dostatečnou finanční a administrativní kapacitu k výkonu decentralizovaných funkcí. Ukazatele efektivnosti veřejné správy svědčí o výkonnosti pod průměrem EU, což ztěžuje navrhování a provádění veřejných politik a brání účinnějšímu využívání evropských strukturálních a investičních fondů. Znovu bylo odloženo plánované snížení počtu místních poboček ústřední správy a zefektivnění systému státních agentur. Nedostatečná soudržnost rámců pro stanovování mezd ve veřejné správě a veřejných službách brání rovnému zacházení a znesnadňuje kontrolu vlády nad mzdovými náklady ve veřejném sektoru. Plánované přijetí právních předpisů pro jejich harmonizaci bylo opět odloženo, a to do poloviny roku 2018. Příslušné orgány podnikly první kroky k integraci některých funkcí mezi nemocnicemi, aby se zlepšila účinnost poskytování služeb a přístup ke zdravotní péči. Neefektivní model financování systému zdravotní péče však vede k hromadění dluhů, zejména pokud jde o nemocniční péči.
- (13) Stále je patrná výrazná přítomnost státem vlastněných podniků v rámci hospodářství. Pokrok při realizaci opatření ke zlepšení jejich řízení je jen pomalý a státní podniky tak nadále vykazují nízkou úroveň produktivity a ziskovosti. Znovu se opozdilo přijetí nových právních předpisů upravujících správu a odprodej státního majetku, což negativně ovlivňuje pokrok při realizaci klíčových politických opatření s cílem otevřít státem vlastněné podniky soukromému kapitálu a aktivovat další majetek.
- (14) V listopadu 2017 byl dokončen nezávislý přezkum kvality aktiv Chorvatské banky pro obnovu a rozvoj. Vzhledem k významu banky s ohledem na provádění finančních nástrojů EU a investičního plánu pro Evropu, jakož i skutečnost, že stále více poskytuje přímé úvěry, by měla být zjištění přezkumu použita k posílení dohledového a regulačního rámce a řízení této banky.
- (15) Podnikatelské prostředí nadále negativně ovlivňují administrativní zátěž a parafiskální poplatky. Administrativní zátěž se sice snižuje soustavně, ale jen poměrně pomalu. Snížení parafiskálních poplatků je omezené a transparentnost nízká, jelikož se neprovádí pravidelné aktualizace rejstříku a nebyla provedena ani posouzení dopadů plánovaných snížení.
- (16) Protikorupční akční plán 2017–2018 je třeba v plném rozsahu provést, aby bylo možné naplnit cíle protikorupční strategie na období 2015–2020. Zlepšení si nadále žádá několik klíčových prvků, zejména zveřejňování majetku a střetů zájmů, zvyšování informovanosti o možných způsobech oznamování podezření z protiprávního jednání a účinná kontrola rizik při zadávání veřejných zakázek, jež je stále náchylné ke

korupci z důvodu velkého podílu vnitropodnikových zakázek v rámci státem vlastněných subjektů.

- (17) Restriktivní regulace na trzích se zbožím a službami, a zejména vysoký počet velmi výrazně regulovaných povolání, narušuje hospodářskou soutěž. Regulaci se z důvodu silného odporu některých zájmových skupin daří snižovat jen pomalu.
- (18) Vleklá soudní řízení a značné množství nahromaděných nevyřízených případů mají i nadále negativní dopad na kvalitu a efektivitu soudnictví a následně také podnikatelské prostředí. Zaznamenané snížení počtu nevyřízených případů bylo spíše způsobeno tím, že přibýlo méně nových případů, než tím, že by se případy dařilo řešit rychleji. Navzdory některým zlepšením se při soudních a insolvenčních řízeních stále nedostatečně využívá elektronická komunikace.
- (19) Na základě chorvatské strategie pro inteligentní specializaci se začíná vynakládat určité cílené úsilí o reformu vnitrostátního systému vědy a inovací. Úkoly v rámci politik na podporu vědy a inovací se ale zdají být nekoordinované, což oslabuje provádění této politické strategie. Významné univerzity mají navíc velmi roztříštěné struktury řízení a přísná administrativní pravidla. Spolupráce mezi výzkumnými institucemi a podnikatelským sektorem je slabá. Systematicky se nesleduje a nehodnotí dopad zavedených politik v oblasti výzkumu a inovací, kvůli čemuž není možné řádně stanovovat priority. Systém terciárního vzdělávání by bylo možné zlepšit prostřednictvím pobídek na podporu kvality a relevantnosti pro trh práce.
- (20) V kontextu evropského semestru 2018 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Chorvatska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Chorvatsku pro rok 2018. Posoudila také konvergenční program z roku 2018 a národní program reforem na rok 2018, 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.
- (21) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2018 a dospěla ke stanovisku, že Chorvatsko zřejmě Pakt o stabilitě a růstu dodrží.
- (22) Na základě hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení projednala Rada národní program reforem a konvergenční program. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 4,

DOPORUČUJE Chorvatsku v období 2018–2019:

- 1. Posílit fiskální rámec, mj. posílením mandátu a nezávislosti Komise pro fiskální politiku. Zavést periodickou daň z nemovitosti.
- 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. Realizovat reformu systému vzdělávání a odborné přípravy, aby se zlepšila jeho kvalita a relevantnost pro trh práce, pokud jde o mladé lidi i dospělé osoby. Konsolidovat sociální dávky a zajistit, aby byly schopny lépe přispívat ke snižování chudoby.
- 3. Snížit územní roztříštěnost veřejné správy, zefektivnit funkční rozdělení pravomocí a zvýšit kapacitu pro navrhování a provádění veřejných politik. Po konzultaci se

sociálními partnery zavést harmonizované rámce pro stanovování mezd ve veřejné správě a veřejných službách.

4. Zlepšit korporátní řízení v podnicích ve vlastnictví státu a zintenzivnit prodej státem vlastněných podniků a neproduktivního majetku. Významně snížit zatížení podniků vyplývající z daňových poplatků a ze složitých administrativních a legislativních požadavků. Posílit hospodářskou soutěž v odvětví podnikatelských služeb a regulovaných povolání. Zkrátit dobu trvání soudních řízení a zlepšit elektronickou komunikaci u soudů.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*