



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 23. 5. 2018
COM(2018) 410 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Chorvátska na rok 2018

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Chorvátska na rok 2018

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY,

ktoré sa týka národného programu reforiem Chorvátska na rok 2018

a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Chorvátska na rok 2018

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 koordinácii¹, 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 nerovnováh², a najmä na jeho článok 6 ods. 1,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie³,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu⁴,

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) Komisia 22. novembra 2017 prijala ročný prieskum rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2018. Náležite zohľadnila Európsky pilier sociálnych práv vyhlásený Európskym parlamentom, Radou a Komisiou 17. novembra 2017. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada na zasadnutí 22. marca 2018. Komisia 22. novembra 2017 prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 aj správu o mechanizme varovania, v ktorej Chorvátsko určila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2018) 410 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 a P8_TA(2018)0078.

- (2) Správa o krajine na rok 2018 bola pre Chorvátsko⁵ uverejnená 7. marca 2018. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Chorvátsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 11. júla 2017, následné opatrenia v nadväznosti na odporúčania prijaté v predchádzajúcich rokoch, ako aj pokrok Chorvátska pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020. Bolo v nej zahrnuté aj hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011, výsledky ktorého boli takisto uverejnené 7. marca 2018⁶. Na základe svojej analýzy Komisia dospela k záveru, že v Chorvátsku stále existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy, hoci dochádza k ich znižovaniu. Zraniteľnosť súvisí so stále vysokým verejným, súkromným a zahraničným dlhom, ktoré sú všetky denominované v zahraničnej mene. Objem nesplácaných úverov je naďalej vysoký, najmä v prípade nefinančných korporácií. Potenciálny rast Chorvátska naďalej nepostačuje na to, aby sa mohla uskutočniť trvalá úprava, a celkovo sa dosiahol malý pokrok pri vykonávaní politických opatrení, ktorých cieľom je riešiť chronicky nízku mieru využitia pracovnej sily a pomalý rast produktivity. Reštriktívne podnikateľské prostredie je naďalej prekážkou konkurencieschopnosti a investícií a fragmentácia verejnej správy nepriaznivo vplýva na efektívnosť verejných služieb.
- (3) Chorvátsko 26. apríla 2018 predložilo svoj národný program reforiem na rok 2018 a svoj konvergenčný program na rok 2018. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne.
- (4) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny boli zohľadnené v programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2014 – 2020. Podľa článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013⁷ platí, že ak je to nevyhnutné na podporu vykonávania príslušných odporúčaní Rady, Komisia môže požiadať členský štát, aby preskúmal svoju partnerskú dohodu a príslušné programy a navrhol ich zmeny. Komisia poskytla ďalšie informácie o tom, ako bude využívať toto ustanovenie, v usmerneniach k uplatňovaniu opatrení spájajúcich účinnosť európskych štrukturálnych a investičných fondov s riadnou správou hospodárskych záležitostí⁸.
- (5) Chorvátsko v súčasnosti podlieha preventívnej časti Paktu stability a rastu a vzťahuje sa naň dlhové pravidlo. V konvergenčnom programe na rok 2018 sa pri východisku celkového prebytku verejných financií vo výške 0,8 % HDP v roku 2017 plánuje pokles celkového salda na deficitnú úroveň 0,5 % HDP v roku 2018 a potom postupné zlepšovanie na prebytkovú úroveň 0,5 % HDP v roku 2021. Strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je štrukturálny deficit na úrovni 1,75 % HDP, sa podľa plánov bude naďalej nadmerne dosahovať počas celého programového obdobia. Na základe konvergenčného programu na rok 2018 sa očakáva, že pomer dlhu verejnej správy k HDP klesne zo 78,0 % HDP v roku 2017 na 75,1 % HDP v roku 2018 a do roku 2021 bude ďalej klesať až na úroveň 65,9 % HDP. Makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, je realistický. Plánované rozpočtové

⁵ SWD(2018) 209 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁸ COM(2014) 494 final.

ciele sa však javia ako opatrné. V prognóze Komisie z jari 2018 sa predpokladá, že celkové saldo verejných financií zostane v roku 2018 na úrovni 0,7 % HDP a v roku 2019 na úrovni 0,8 % HDP.

- (6) Rada 11. júla 2017 Chorvátsku odporučila zotrvať v roku 2018 na úrovni jeho strednodobého rozpočtového cieľa. Na základe prognózy Komisie z jari 2018 sa predpokladá, že štrukturálne saldo bude na úrovni –0,3 % HDP v roku 2018 a –0,6 % HDP v roku 2019, a tak zostane nad úrovňou strednodobého rozpočtového cieľa. Chorvátsko podľa prognózy dodrží dlhové pravidlo v roku 2018 aj 2019. Rada celkovo zastáva názor, že Chorvátsko podľa predpokladov v rokoch 2018 a 2019 dodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.
- (7) Plánované prijatie kľúčových právnych predpisov na zlepšenie fiškálneho rámca Chorvátska sa veľmi oneskoruje. Numerické fiškálne pravidlo je v dôsledku chýb vo svojom návrhu pri plánovaní fiškálnej politiky neúčinné a postavenie Komisie pre fiškálnu politiku ako nezávislého orgánu je stále slabé. V dôsledku stále vysokej úrovne verejného dlhu a vystavenia menovým rizikám sú pre Chorvátsko naďalej zásadné správne postupy riadenia dlhu. Funkcia riadenia dlhu sa v roku 2017 posilnila a bola vypracovaná stratégia riadenia dlhu, ktorá sa musí pravidelne aktualizovať. Zavedenie už uzákonenej dane z nehnuteľnosti sa odložilo bez uvedenia toho, či a kedy sa bude implementovať. V dôsledku toho Chorvátsko disponuje len malou časťou príjmov z periodických daní z nehnuteľného majetku. Periodická daň z nehnuteľností by vytvorila priestor na zlepšenie celkovo priaznivého nastavenia výberu príjmov pre rast a zároveň by sa zabezpečil stabilný a predvídateľný zdroj príjmov pre subjekty miestnej samosprávy.
- (8) Trh práce v Chorvátsku sa v roku 2017 naďalej zotavoval. Miera zamestnanosti a miera účasti na trhu práce je napriek tomu naďalej výrazne pod priemerom EÚ, čo brzdí potenciálny rast. V súčasnosti je zákonný vek odchodu do dôchodku 62 rokov u žien a 65 rokov u mužov. Zbližovanie a zvyšovanie zákonného veku odchodu do dôchodku prebieha pomaly, pričom obe pohlavia majú dosiahnuť stanovenú vekovú hranicu odchodu do dôchodku 67 rokov až v roku 2038. Starší pracovníci okrem toho môžu využiť viaceré spôsoby predčasného odchodu do dôchodku a súčasťou dôchodkového systému je niekoľko osobitných dôchodkových plánov, ktoré poskytujú priaznivejšie podmienky odchodu do dôchodku. Úlohy žien v oblasti starostlivosti ešte viac prispievajú k ich nízkej miere účasti na trhu práce. Dôsledkom výsledného nízkeho priemerného trvania produktívneho veku je nízka primeranosť súčasných a budúcich dôchodkov a riziká chudoby v starobe. Oznámené opatrenia s cieľom podporiť dlhší produktívny vek neboli zatiaľ uskutočnené.
- (9) Hoci v Chorvátsku existuje štruktúra sociálneho dialógu, skutočná spolupráca medzi orgánmi a zainteresovanými stranami v procese prípravy politiky je nevýrazná a zväčša sa obmedzuje na poskytovanie písomnej spätnej väzby k opatreniam navrhnutým vládou. Roztrieštenosť odborových zväzov navyše obmedzuje ich schopnosť zapájať sa do sociálneho dialógu.
- (10) Napriek nedávnym zlepšeniam je podiel obyvateľstva ohrozeného chudobou alebo sociálnym vylúčením naďalej vysoký, pričom všetky regióny sa vyznačujú citeľnými územnými rozdielmi. Týka sa to obzvlášť starších osôb, nízkokvalifikovaných pracovníkov a osôb s postihnutím. Systém sociálnej ochrany vykazuje nedostatky, pokiaľ ide o účinnosť a spravodlivosť. Sociálne dávky majú len obmedzenú schopnosť znižovať chudobu. Nedostatok koordinácie medzi inštitúciami a nižšia fiškálna

kapacita chudobnejších subjektov miestnej samosprávy má za následok nerovnomerné poskytovanie sociálnych dávok.

- (11) Chorvátsko sa nachádza pod priemerom EÚ, pokiaľ ide o investície do vzdelania, vzdelávanie a starostlivosť v rannom detstve, základné zručnosti, dosiahnutý stupeň terciárneho vzdelania a relevantnosť odborného vzdelávania a odbornej prípravy v rámci vzdelávania pre trh práce. Chorvátsko začalo s uskutočňovaním viacerých reforiem vytýčených v stratégii v oblasti vzdelávania, vedy a technológií. Ak sa reforma učebných plánov uskutoční v plnom rozsahu a v súlade s ostatnými opatreniami stratégie, pravdepodobne pozitívne ovplyvní kvalitu vzdelávania v Chorvátsku. Relevantnosť programov odborného vzdelávania a odbornej prípravy pre trh práce sa zdá obmedzená, o čom svedčí to, že viac než polovica evidovaných nezamestnaných osôb absolvovala odborné vzdelávanie alebo prípravu. V záujme presnejšej identifikácie potrieb týkajúcich sa zručností treba zlepšiť koordináciu medzi verejnými orgánmi a zamestnávateľmi. Systém vzdelávania dospelých, ktorého cieľom je pomôcť pri začlenení sa na trhu práce, sa vyznačuje veľkým počtom poskytovateľov nerovnomerne umiestnených naprieč krajinou a vzdelávacími programami, ktoré nie sú správne hodnotené. Účasť na vzdelávaní dospelých a vzdelávacích programoch ponúkaných ako súčasť opatrení aktívnej politiky trhu práce je na kriticky nízkej úrovni.
- (12) Územná roztrieštenosť verejnej správy Chorvátska a nejednotné rozdelenie právomocí medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy nepriaznivo vplyva na efektívnosť poskytovania verejných služieb a verejných výdavkov. Mnohým malým subjektom miestnej správy chýbajú primerané finančné a administratívne kapacity na vykonávanie decentralizovaných úloh. Ukazovatele efektívnosti verejnej správy ukazujú, že jej výkonnosť je pod priemerom EÚ, čo bráni koncipovaniu a vykonávaniu verejných politík a efektívnejšiemu využívaniu európskych štrukturálnych a investičných fondov. Opäť došlo k odkladu plánovaného zníženia počtu miestnych pobočiek orgánov ústrednej správy a zefektívnenia systému štátnych agentúr. Nedostatok koherentnosti medzi rámcami na stanovovanie miezd vo verejnej správe a verejných službách bráni rovnakému zaobchádzaniu a sťažuje vládnu kontrolu nad mzdami vo verejnom sektore. Plánované právne predpisy, ktoré ich majú zharmonizovať, boli opäť odložené na polovicu roka 2018. Orgány prijali prvé kroky na integráciu určitých úloh medzi nemocnicami s cieľom zvýšiť efektívnosť poskytovania služieb a zlepšiť prístup k zdravotnej starostlivosti. Neúčinný model financovania systému zdravotnej starostlivosti však vedie k hromadeniu dlhov, najmä v prípade ústavnej zdravotnej starostlivosti.
- (13) Podniky vo vlastníctve štátu predstavujú naďalej veľkú časť ekonomiky. Opatrenia na zlepšenie ich riadenia sa uskutočňujú pomalým tempom a ich činnosť sa naďalej vyznačuje nízkou produktivitou a ziskovosťou. Opäť došlo k odkladu prijatia nových právnych predpisov, ktoré upravujú správu štátnych aktív a nakladanie s nimi, čo nepriaznivo vplyva na realizáciu hlavných politických opatrení, ktorých cieľom je otvorenie podnikov vo vlastníctve štátu súkromnému kapitálu a aktivácia iných aktív.
- (14) V novembri 2017 sa vykonalo nezávislé posúdenie kvality aktív Chorvátskej banky pre obnovu a rozvoj. Vzhľadom na dôležitosť banky pri vykonávaní finančných nástrojov EÚ a Investičného plánu pre Európu, ako aj jej čoraz častejšie poskytovanie priamych úverov by sa mali zistenia preskúmania použiť na posilnenie dozorného a regulačného rámca a riadenia banky.

- (15) Podnikateľské prostredie naďalej trpí v dôsledku administratívneho zaťaženia a parafiškálnych poplatkov. Znižovanie administratívneho zaťaženia pokračuje plynulo, ale pomalým tempom. Zníženia parafiškálnych poplatkov boli obmedzené a transparentnosť je na nízkej úrovni, keďže sa nevykonali ani pravidelné aktualizácie registrov ani posúdenia vplyvu plánovaných znížení.
- (16) Aby sa splnili ciele stratégie boja proti korupcii na roky 2015 – 2020, treba v plnom rozsahu uskutočniť akčný plán v oblasti boja proti korupcii na roky 2017 – 2018. Ďalšie zlepšenie si vyžaduje niekoľko hlavných prvkov, a to najmä zverejňovanie informácií o aktívach a konfliktoch záujmov, zvyšovanie informovanosti o spôsoboch oznamovania korupcie informátormi a účinná kontrola rizík vo verejnom obstarávaní, ktoré je naďalej náchylné na korupciu vzhľadom na veľký podiel interného obstarávania subjektmi vo vlastníctve štátu.
- (17) Hospodársku súťaž brzdia reštriktívne právne predpisy týkajúce sa trhov s výrobkami a službami, a najmä vysoký počet nadmerne regulovaných povolaní. V dôsledku silného odporu záujmových skupín uvoľňovanie regulácie pokračuje pomalým tempom.
- (18) Zdlhavé súdne konania a obrovský počet nevyriešených prípadov naďalej nepriaznivo vplyvajú na kvalitu a efektívnosť justičného systému, a tým aj podnikateľského prostredia. Pozorované zníženie počtu nevyriešených prípadov bolo predovšetkým dôsledkom skôr nižšieho počtu nových prípadov než rýchlejšieho riešenia prípadov. Napriek zlepšeniam sa nedostatočne využíva elektronická komunikácia v súdnych konaniach a insolvenčných konaniach.
- (19) V rámci svojej stratégie pre inteligentnú špecializáciu Chorvátsko vyvíja určité ciele úsilie o reformu národného systému pre vedu a inovácie. Zdá sa, že plnenie politických úloh na podporu vedy a inovácií nie je koordinované, čo oslabuje uskutočňovanie politickej stratégie. Rovnako sa aj hlavné univerzity vyznačujú vysokou roztrieštenosťou riadiacich štruktúr a nepružnými administratívnymi pravidlami. Spolupráca medzi výskumnými inštitúciami a podnikateľským sektorom je nedostatočná. Nevykonáva sa systematické monitorovanie a hodnotenie vplyvu zavedených politík v oblasti výskumu a inovácií, čo bráni stanoveniu správnych priorít. Systému terciárneho vzdelávania by prospeli stimuly, ktoré podporujú jeho kvalitu a relevantnosť pre trh práce.
- (20) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra na rok 2018 komplexnú analýzu hospodárskej politiky Chorvátska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2018. Zároveň posúdila konvergenčný program na rok 2018, národný program reforiem na rok 2018 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 Únie vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí Únie zabezpečením vstupov na úrovni Únie do budúceho vnútroštátneho rozhodovania.
- (21) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program na rok 2018 a zastáva názor, že Chorvátsko podľa predpokladov dodrží ustanovenia Paktu stability a rastu.
- (22) Rada na základe hĺbkového preskúmania Komisie a tohto posúdenia preskúmala národný program reforiem a konvergenčný program. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do odporúčaní 1 až 4.

TÝMTO ODPORÚČA, aby Chorvátsko v rokoch 2018 a 2019 prijalo opatrenia s cieľom:

1. Posilniť fiškálny rámec vrátane posilnenia mandátu a nezávislosti Komisie pre fiškálnu politiku. Zaviesť periodickú daň z nehnuteľností.
2. Odrádzať pracovníkov od predčasného odchodu do dôchodku, urýchliť prechod na vyšší zákonný vek odchodu do dôchodku a zosúladiť ustanovenia o dôchodkoch pre osobitné kategórie pracovníkov s pravidlami všeobecného systému. Uskutočniť reformu systému vzdelávania a odbornej prípravy s cieľom zlepšiť jeho kvalitu a relevantnosť pre trh práce v prípade mladých ľudí aj dospelých. Konsolidovať sociálne dávky a zvýšiť kapacity na znižovanie chudoby.
3. Znížiť územnú roztrieštenosť verejnej správy, zefektívniť funkčné rozdelenie právomocí a posilniť kapacity v oblasti navrhovania a vykonávania verejných politík. Po porade so sociálnymi partnermi zaviesť harmonizované rámce stanovovania miezd v celej verejnej správe a verejných službách.
4. Zlepšiť riadenie podnikov vo vlastníctve štátu a zintenzívniť predaj podnikov vo vlastníctve štátu a nevýrobných aktív. Výrazne znížiť zaťaženie podnikov plynúce z parafiškálnych poplatkov a ťažkopádnych administratívnych a legislatívnych požiadaviek. Zvýšiť hospodársku súťaž v oblasti podnikových služieb a regulovaných povolaní. Skrátiť trvanie súdnych konaní a zlepšiť elektronickú komunikáciu na súdoch.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*