



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.5.2016
COM(2016) 331 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Hrvaške za leto 2016
in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2016

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Hrvaške za leto 2016

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2016

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter 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 politik¹ in 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 neravnotežij² in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije³,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta⁴,

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) Komisija je 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti⁵, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja⁶, v katerem je Hrvaško opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled.
- (2) Poročilo o državi za Hrvaško za leto 2016⁷ je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Hrvaške pri izvajanju priporočil za posamezne

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

² UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

³ COM(2016) 331 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 in P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

⁷ SWD(2016) 80 final/2.

države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Komisija je 8. marca 2016 predstavila rezultate poglobljenega pregleda⁸. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Hrvaškem obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. Zlasti je bistvenega pomena obravnavati ranljivosti, povezane z visokim javnim dolgom, dolgom podjetij in zunanjim dolgom, ki jih spremlja visoka stopnja brezposelnosti. Dodatne pomanjkljivosti, ki zahtevajo posebne ukrepe politike, vključujejo fiskalno upravljanje, upravljanje podjetij v državni lasti, učinkovitost javne uprave in reševanje slabih posojil.

- (3) Hrvaška je 28. aprila 2016 predložila nacionalni program reform za leto 2016 in konvergenčni program za leto 2016. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. Nacionalni program reform predstavlja precej ambiciozen načrt reform, ki bi ob celoviti izvedbi v navedenih rokih prispeval k odpravi makroekonomskih neravnotežij. Program določa zadevne ukrepe za izboljšanje upravljanja javnih financ, zdravstvenega sektorja in poslovnega okolja ter zavezuje k ambicioznim reformam na področju javne uprave, pokojninskega sistema, socialne zaščite in izboljšanja upravljanja v podjetjih v državni lasti. Na podlagi ocene političnih zavez Hrvaške v tej fazi ni treba okrepiti postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.
- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem⁹.
- (5) Za Hrvaško trenutno velja korektivni del Pakta za stabilnost in rast. Vlada v konvergenčnem programu za leto 2016 pričakuje, da bo nominalni primanjkljaj v letu 2016 pod 3 % BDP, in sicer 2,6 % BDP, in se bo nato do leta 2019 dodatno zmanjšal na 1,0 % BDP. Poleg tega pričakuje, da bo v celotnem obdobju programa dosegala svoj srednjeročni proračunski cilj, tj. primanjkljaj v višini 1,75 % BDP v strukturnem smislu. Delež javnega dolga v BDP je v letu 2015 dosegel najvišjo vrednost 86,7 %, vendar naj bi se v skladu s konvergenčnim programom v letu 2019 postopno zmanjšal na 80,0 %. Projekcije v zvezi z dolgom v BDP iz programa v nominalnem smislu izpolnjujejo merilo glede dolga. Čeprav je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, v realnem smislu verjeten, je nominalna rast BDP višja od napovedi Komisije, zlasti za leto 2016. Napovedano zmanjšanje deleža dolga je torej odvisno od ugodnih projekcij glede nominalne rasti, poleg tega pa upošteva tudi znatne prilagoditve stanj in tokov, ki naj bi zmanjšale dolg, zaradi prodaje finančnih sredstev, ki niso dovolj podrobno opredeljena. Hkrati potrebni ukrepi za podporo načrtovanim ciljnim primanjkljajem od leta 2017 naprej večinoma niso podrobno opredeljeni. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2016 naj bi javnofinančni primanjkljaj v letu 2016 dosegel 2,7 % BDP, kar je v skladu s ciljnim nominalnim

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

primanjkljajem iz priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) PDEU. Pričakuje se, da bo priporočeni fiskalni napor v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem dosežen. Po drugi strani pa napoved Komisije ne kaže na izpolnjevanje merila glede zmanjšanja dolga v prihodnosti. Čeprav bi bila strukturna prilagoditev v višini 0,2 % BDP v letu 2017 zadostna za doseg srednjeročnega proračunskega cilja, bi bila za zagotovitev izpolnjevanja merila glede zmanjšanja dolga potrebna višja strukturna prilagoditev. Glede na visok dolg in trenutne ciklične pogoje na Hrvaškem se zdi, da bi bila primerna prilagoditev nad referenčno vrednostjo 0,5 % BDP. Za strukturni saldo se trenutno pričakuje, da se bo v letu 2017 poslabšal za 0,2 % BDP. Svet na podlagi ocene konvergenčnega programa in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da obstaja tveganje, da Hrvaška ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast. Zato bodo potrebni nadaljnji ukrepi za izpolnjevanje določb v letu 2017.

- (6) Na proračunsko načrtovanje Hrvaške še vedno negativno vplivajo velike pomanjkljivosti kljub nekaterim izboljšavam, uvedenim s spremembo zakona o proračunu v letu 2015. Povezave med večletnim proračunskim okvirom in letnimi proračuni so še naprej šibke, poleg tega pa ni jasnih pravil o spreminjanju proračunskih načrtov med letom. Strateško načrtovanje posameznih proračunskih enot se ne pregleduje sistematično ter ne zagotavlja zadostne podpore za usklajevanje prednostnih nalog politike in srednjeročnih fiskalnih ciljev. V okviru proračunskega postopka se premalo pozornosti namenja znatnim zunajproračunskim transakcijam in računovodskim popravkom, ki vplivajo na javnofinančni primanjkljaj in dolg. Numerična fiskalna pravila se trenutno revidirajo, pri čemer je eden glavnih izzivov, kako zagotoviti, da bodo bolj operativna ter bolj usklajena s Paktom za stabilnost in rast. Prav tako si je treba prizadevati za izboljšanje statistične podlage za proračunsko načrtovanje.
- (7) Komisija za fiskalno politiko, ki je odgovorna za spremljanje izpolnjevanja fiskalnih pravil na nacionalni ravni, je tesno povezana z nacionalnimi fiskalnimi organi in ima premalo osebja. Pod temi pogoji njena politična in funkcionalna neodvisnost ni zagotovljena. Za tretje četrtletje leta 2016 je bila napovedana revizija institucionalne ureditve in mandata komisije za fiskalno politiko.
- (8) Hrvaška je začela reformo sistema komunalnih dajatev, ki je bila predstavljena kot ukrep v okviru širše reforme obdavčitve nepremičnin. Skupni prihodki od periodičnih davkov na nepremičnine in komunalnih dajatev, izraženi kot odstotek BDP, so razmeroma nizki.
- (9) Ključni izzivi so visoka raven neplačanih davkov, goljufije na področju DDV in siva ekonomija. Sprejemajo se ukrepi za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti, vključno z razvojem sistema za obvladovanje tveganj na področju izpolnjevanja davčnih obveznosti. Vendar so dokazi o učinkovitosti sprejetih ukrepov še vedno omejeni.
- (10) Javni dolg je visok in še vedno raste, zaradi česar je nujno sprejeti v prihodnost usmerjen in proaktiven pristop k upravljanju javnega dolga. Kmalu naj bi bila sprejeta strategija upravljanja dolga za obdobje 2016–2018. Vendar Hrvaška še vedno nima celovitejšega pristopa k upravljanju dolga, ki bi med drugim vključeval letne revizije, ki upoštevajo dogodke na trgih, ustrezno strategijo obvladovanja tveganj ter okrepitev funkcije za opravljanje s tem povezanih nalog.

- (11) Velik delež delovno sposobnega prebivalstva ni udeležen na trgu dela. Eden glavnih razlogov za to je predčasna upokojitev, kar velja tudi za moške v najproduktivnejših letih. Predčasna upokojitev je mogoča kar pet let pred zakonsko določeno upokojitveno starostjo, finančne spodbude za delo do te starosti (in še naprej) pa so šibke. Poleg tega so za pokojninski sistem značilne številne posebne določbe za določene kategorije delavcev in ugodne možnosti predčasne upokojitve za nekatere poklice. Zakonsko določeni upokojitveni starosti za moške in ženske se usklajujeta in se bosta povišali na 67 let, vendar postopoma. Trenutna in prihodnja ustreznost pokojnin sta nizki ter ustvarjata visoko tveganje revščine v starosti, zlasti za tiste s kratko delovno dobo.
- (12) Težava v zvezi z visoko stopnjo neaktivnosti je še toliko večja zaradi visoke stopnje brezposelnosti, pri čemer nezadostna izraba potenciala delovne sile ovira rast. Eden glavnih razlogov za zaskrbljenost je še naprej brezposelnost mladih, kar kaže na pomanjkljivosti v izobraževalnem sistemu, poleg tega pa še obstajajo možnosti za izboljšanje učinkovitosti, spremljanja in ocenjevanja jamstva za mlade. Stopnje dolgotrajne brezposelnosti so se nedavno znižale, vendar so še vedno približno dvakrat višje od povprečja EU. Udeležba v vseživljenjskem učenju ostaja zelo nizka, in sicer zaradi premalo razvitega sistema izobraževanja odraslih.
- (13) Pri porabi za socialno zaščito na prebivalca so regionalne razlike, obstajajo pa tudi nedoslednosti v zvezi z merili za upravičenost do sistemov splošne socialne zaščite in sistemov, ki se nanašajo na posebne kategorije. Poleg tega se le majhen delež skupnega proračuna za socialno zaščito porabi za nacionalno shemo minimalnega dohodka. To povzroča neučinkovitost in ne zagotavlja zadostne zaščite najrevnejšim. Pri reformi sistema socialne zaščite so nastale zamude pri konsolidaciji različnih ugodnosti in vzpostavitvi uradov „vse na enem mestu“ kot enotnih upravnih točk za zagotavljanje storitev socialne zaščite.
- (14) Funkcionalna porazdelitev pristojnosti javne uprave na centralno in lokalno raven je zapletena in sistem je razdrobljen. Dodelitev decentraliziranih upravnih funkcij ni v skladu s fiskalno zmogljivostjo pristojnih lokalnih enot. Zato so slednje zelo odvisne od transferjev centralne države, medtem ko pri zagotavljanju javnih storitev obstajajo znatne regionalne razlike. Razdrobljenost javne uprave negativno vpliva na zagotavljanje storitev, poslovno okolje in učinkovitost javnih odhodkov. Pri reformi javne uprave ni bilo bistvenega napredka. Uveden je bil pravni okvir za prostovoljno združitev enot lokalne države, vendar ni bilo spodbud za uporabo te možnosti. Racionalizacija sistema državnih agencij napreduje počasi.
- (15) Plače v javnem sektorju so urejene z nedoslednimi določbami, ki jih uporabljajo javne institucije glede opredelitve zahtevnosti dela, dodatnih ugodnosti in dodatkov k plači. To omejuje državni nadzor nad plačno maso in negativno vpliva na učinkovitost javnega sektorja. Ker javni sektor predstavlja razmeroma velik delež vseh zaposlenih, je razvoj plač v tem sektorju pomemben tudi za širše gospodarstvo.
- (16) V gospodarstvu je zelo prisotno državno lastništvo podjetij. Pomanjkljivosti v upravljanju, vključno s pomanjkanjem ustreznega spremljanja uspešnosti, še naprej povzročajo precej nižjo dobičkonosnost podjetij v državni lasti glede na primerljiva zasebna podjetja, kar negativno vpliva na javne finance. Izdajanje delnic podjetij v državni lasti na borzi bi lahko pripomoglo k izboljšanju

korporativnega upravljanja teh podjetij, predvsem s spodbujanjem mehanizmov poročanja in notranjega nadzora. V preteklem letu so ukrepi za prehod podjetij v državni lasti v zasebno lastništvo napredovali počasi.

- (17) Pri okrevanju Hrvaške bi lahko imela pomembno vlogo nacionalna spodbujevalna banka HBOR (Hrvaška banka za obnovo in razvoj), ki je podjetje v državni lasti. Njene posojilne dejavnosti bi lahko znatno vplivale na spodbujanje naložb in hkrati obravnavale nedelovanje trga. Za obvladovanje tveganja, povezanega z njeno dejavnostjo, sta potrebna ustrezen regulativni okvir in trdno korporativno upravljanje, zlasti ker se vedno bolj ukvarja z neposrednimi posojili.
- (18) Eden od ukrepov za obravnavo teh izzivov je neodvisen pregled kakovosti sredstev kreditnega portfelja HBOR, ki ga organi načrtujejo za leto 2017. Do takrat je treba okrepiti mehanizme spremljanja in odgovornosti, ki se uporabljajo za HBOR.
- (19) Stopnja črpanja sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov je bila nizka zaradi dejavnikov, kot so nezadostne upravne zmogljivosti, obremenjujoči postopki in omejeno število projektov, pripravljenih za izvedbo.
- (20) Hrvaško poslovno okolje še naprej trpi zaradi velikih pomanjkljivosti, ki negativno vplivajo na naložbeno ozračje. Hkrati ga še vedno ovirajo številne davkom podobne dajatve, ki se zaračunavajo podjetjem. Regulativno okolje za ponudnike storitev in regulirane poklice je še naprej omejevalno. Pri dostopu do nekaterih reguliranih poklicev in njihovem opravljanju, vključno s pravnimi poklici in poklicem davčnega svetovalca, obstajajo omejitve. Hrvaška preučuje nujnost in sorazmernost teh omejitev, vendar prihaja do zamud pri sprejemanju ukrepov. Poleg tega regulirani poklici in podjetja trpijo zaradi velikega upravnega bremena.
- (21) Na poslovno okolje negativno vplivata tudi regulativna nestabilnost in slabo mnenje o kakovosti zakonodaje. Pravosodni sistem in zlasti gospodarska sodišča se soočajo z izzivi, kot so dolgi postopki, veliki zaostanki in nedosledna sodna praksa, ki ovirajo njihovo kakovost in učinkovitost. Sistemi IKT so slabo razviti, zlasti kar zadeva komunikacijo s strankami v sodnih postopkih in elektronsko dostavo sodnih dokumentov.
- (22) Reševanje slabih posojil je ključnega pomena pri odpravi presežka dolga v gospodarstvu. V zvezi s tem so bili sprejeti pomembni ukrepi z okrepitvijo okvirov o insolvenčnem in predinsolvenčnem postopku za podjetja ter sprejetjem postopka v primeru insolventnosti fizičnih oseb. Vpliv novih okvirov je treba pozorno spremljati. Vendar hitro reševanje slabih bančnih posojil še naprej ovira pravna negotovost pri davčni obravnavi odpisov.
- (23) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Hrvaške in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila program za stabilnost 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 socialnoekonomsko politiko na Hrvaškem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih 1 do 5 spodaj.

- (24) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program, njegovo mnenje¹⁰ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 spodaj.
- (25) 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 5 spodaj –

PRIPOROČA, da Hrvaška v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. Do leta 2016 zagotovi trajno odpravo čezmernega primanjkljaja in nato v letu 2017 doseže letno fiskalno prilagoditev v višini najmanj 0,6 % BDP. Uporabi kakršne koli nepričakovane prihodke za hitrejšo zmanjševanje deleža dolga sektorja država. Do septembra 2016 okrepi numerična fiskalna pravila ter neodvisnost in mandat komisije za fiskalno politiko. Do konca leta 2016 izboljša proračunsko načrtovanje in okrepi večletni proračunski okvir. Do konca leta 2016 začne reformo periodične obdavčitve nepremičnin. Okrepi okvir za upravljanje javnega dolga. Sprejme in začne izvajati strategijo upravljanja dolga za obdobje 2016–2018.
2. Do konca leta 2016 sprejme ukrepe za odvrčanje od predčasne upokojitve, pospeši prehod na višjo zakonsko določeno upokojitveno starost in uskladi zakonske določbe o pokojninah, ki veljajo za določene kategorije oseb, s pravili splošnega sistema. Zagotovi ustrezne ukrepe za izpopolnjevanje in prekvalificiranje za povečanje zaposljivosti delovno sposobnega prebivalstva, s posebnim poudarkom na nizkokvalificiranih in dolgotrajno brezposelnih oseb. Konsolidira prejemke socialne zaščite z zmanjšanjem števila posebnih shem, uskladitvijo meril za upravičenost in povezovanjem njihovega upravljanja ter nameni največ podpore tistim, ki jo najbolj potrebujejo.
3. Do konca leta 2016 začne zmanjševati razdrobljenost in izboljševati funkcionalno porazdelitev pristojnosti v javni upravi, da se izboljša učinkovitost in zmanjšajo teritorialne razlike pri zagotavljanju javnih storitev. Ob posvetovanju s socialnimi partnerji uskladi okvire za določanje plač v javni upravi in za javne storitve. Okrepi spremljanje uspešnosti podjetij v državni lasti in odgovornosti upravnih odborov. Nadaljuje izdajanje delnic podjetij v državni lasti na borzi in postopek odprodaje državnih sredstev.
4. Znatno zmanjša davkom podobne dajatve. Odpravi neupravičene regulativne omejitve, ki ovirajo dostop do reguliranih poklicev in njihovo opravljanje. Zmanjša upravno breme za podjetja.
5. Sprejme ukrepe za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti pravosodnega sistema na gospodarskih in upravnih sodiščih. Olajša reševanje slabih posojil, zlasti z izboljšanjem davčne obravnave reševanja slabih posojil.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*

¹⁰ V skladu s členom 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.