

Brusel 13. června 2016
(OR. en)

9203/16

ECOFIN 453
UEM 200
SOC 317
EMPL 213
COMPET 287
ENV 332
EDUC 187
RECH 179
ENER 195
JAI 443

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. dok. Komise:	9173/16 ECOFIN 441 UEM 188 SOC 305 EMPL 201 COMPET 275 ENV 320 EDUC 175 RECH 167 ENER 183 JAI 428 - COM(2016) 331 final
Předmět:	Doporučení pro DOPORUČENÍ RADY k národnímu programu reforem Chorvatska na rok 2016 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Chorvatska z roku 2016

Delegace naleznou v příloze výše uvedený návrh doporučení Rady ve znění revidovaném a dohodnutém několika výbory Rady na základě návrhu Komise COM(2016) 331 final.

DOPORUČENÍ RADY

ze dne ...

k národnímu programu reforem Chorvatska na rok 2016 a stanovisko Rady k programu stability Chorvatska z roku 2016

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 komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

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. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority roční analýzy potvrdila Evropská rada ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 zprávu mechanismu varování, ve které je Chorvatsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 26. února 2016 byla zveřejněna zpráva o Chorvatsku. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Chorvatsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 14. července 2015 i národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Do zprávy byl rovněž zahrnut hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Dne 8. března 2016 Komise představila výsledky hloubkového přezkumu. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Chorvatsko se potýká s nadměrnou makroekonomickou nerovnováhou. Je zejména nezbytné řešit zranitelnost spojenou s vysokým veřejným, podnikovým a zahraničním zadlužením v souvislosti s vysokou nezaměstnaností. Další nedostatky, které vyžadují konkrétní politická opatření, zahrnují fiskální řízení, řízení státem vlastněných podniků, efektivitu veřejné správy a řešení nesplácených úvěrů.

- (3) Dne 28. dubna 2016 předložilo Chorvatsko svůj národní program reforem na rok 2016 a svůj konvergenční program z roku 2016. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně. Národní program reforem představuje poměrně ambiciózní reformní plán, který by – bude-li kompletně realizován v uvedených termínech – pomohl řešit makroekonomické nerovnováhy země. Vytyčuje relevantní opatření pro zdokonalení řízení veřejných financí, zdravotního sektoru a podnikatelského prostředí a obsahuje závazky k ambiciózním reformám veřejné správy, důchodového systému, sociálního zabezpečení, jakož i k lepšímu řízení státem vlastněných podniků. Na základě posouzení politických závazků Chorvatska v této fázi není třeba zintenzivňovat postup při makroekonomické nerovnováze.
- (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. 1303/2013³ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

³ 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).

- (5) Na Chorvatsko se v současné době vztahuje nápravná složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém konvergenčním programu z roku 2016 vláda očekává, že celkový schodek vládního sektoru bude v roce 2016 s hodnotou 2,6 % HDP nižší než 3 % HDP, a následně dále klesne na 1,0 % HDP v roce 2019. Vláda dále očekává, že v průběhu období programu dosáhne svého střednědobého rozpočtového cíle v podobě schodku ve výši 1,75 % HDP ve strukturálním vyjádření. Poměr veřejného dluhu k HDP dosáhl v roce 2015 maximální hodnoty ve výši 86,7 %, avšak podle konvergenčního programu má postupně klesat až na 80,0 % v roce 2019. Prognózy poměru veřejného dluhu k HDP obsažené v programu na první pohled splňují doporučenou hodnotu pro snižování dluhu. Avšak zatímco makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je v reálném vyjádření realistický, růst nominálního HDP je vyšší, než předpokládá prognóza Komise, zejména pro rok 2016. Předpokládané snižování poměru zadlužení proto pracuje s příznivými prognózami nominálního růstu; navíc počítá s výrazným působením ostatních faktorů působících na úroveň dluhu na základě prodeje finančních aktiv, které nejsou dostatečně upřesněny. Opatření, kterými je třeba podpořit dosažení plánovaných cílů v oblasti schodku od roku 2017, také většinou nebyla upřesněna. Na základě prognózy Komise z jara 2016 má schodek veřejných financí v roce 2016 dosáhnout 2,7 % HDP, což je v souladu s celkovým cílovým schodkem vládního sektoru uvedeným v doporučení Rady ze dne 21. ledna 2014 podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování EU. Předpokládá se, že doporučené fiskální úsilí na základě postupu při nadměrném schodku bude splněno. Na základě prognózy Komise se naopak nepředpokládá, že doporučená hodnota pro snižování dluhu zaměřená do budoucna bude dodržena. Zatímco k dosažení střednědobého rozpočtového cíle by byla dostatečná strukturální korekce ve výši 0,2 % HDP v roce 2017, k dodržení doporučené hodnoty pro snižování dluhu by byla třeba strukturální korekce větší. Konkrétně vzhledem k vysokému zadlužení a aktuálním cyklickým podmínkám v Chorvatsku by zřejmě byla vhodná korekce přesahující referenční hodnotu 0,5 % HDP. V současnosti se v roce 2017 předpokládá zhoršení strukturálního salda o 0,2 % HDP. Na základě posouzení konvergenčního programu a s ohledem na prognózu Komise z jara 2016 se Rada domnívá, že hrozí, že Chorvatsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží. V roce 2017 proto budou pro dodržení uvedených ustanovení třeba další opatření.

- (6) Rozpočtové plánování v Chorvatsku trpí nadále značnými nedostatky, i když změnou zákona o státním rozpočtu v roce 2015 došlo k určitému zlepšení. Propojení mezi víceletým rozpočtovým rámcem a ročními rozpočty zůstává slabé a chybí jasná pravidla pro změny rozpočtových plánů během roku. Strategické plánování jednotlivých rozpočtových jednotek nepodléhá systematické kontrole a nepodporuje dostatečně sladění politických priorit se střednědobými fiskálními cíli. Rozpočtový proces nevěnuje dostatečnou pozornost rozsáhlým mimorozpočtovým operacím a účetním úpravám, které mají dopad na schodek veřejných financí a veřejný dluh. V současné době jsou revidována numerická fiskální pravidla. Jedním z hlavních úkolů je operativnější používání těchto pravidel a jejich lepší sladění s Paktem o stabilitě a růstu. Je rovněž nutné vyvinout úsilí za účelem zlepšení statistického základu pro rozpočtové plánování.
- (7) Komise pro fiskální politiku, jejímž úkolem je monitorovat plnění rozpočtových pravidel na vnitrostátní úrovni, je úzce propojena s vnitrostátními rozpočtovými orgány a potýká se s nedostatkem zaměstnanců. Za těchto podmínek není zajištěna její politická a funkční nezávislost. Revize institucionálního uspořádání a mandátu Komise pro fiskální politiku byla oznámena na třetí čtvrtletí roku 2016.
- (8) Chorvatsko zahájilo reformu systému komunálních poplatků, která byla představena jako krok k širší reformě zdanění nemovitostí. Kombinovaný výnos z periodických daní z nemovitostí a komunálních poplatků je v poměru k HDP relativně nízký.
- (9) Hlavní problémy představují vysoká úroveň daňových nedoplatků, podvody v oblasti DPH a stínová ekonomika. Jsou přijímána opatření k lepšímu dodržování daňových předpisů, včetně vytvoření systému řízení rizik v souvislosti s dodržováním pravidel. Důkazy o účinnosti přijatých opatření jsou však dosud omezené.
- (10) Objem veřejného dluhu je vysoký a stále roste, a proto je nezbytné zaujmout proaktivní přístup ke správě veřejného dluhu zaměřený do budoucnosti. Plánuje se brzké přijetí strategie řízení dluhu na období 2016–2018. Chorvatsku však stále chybí komplexnější přístup k řízení dluhu, který zahrnuje mimo jiné každoroční revize, které zohledňují vývoj trhu, vhodnou strategii v oblasti řízení rizik a posílení funkce provádění souvisejících úkolů.

- (11) Velký podíl populace v produktivním věku se neúčastní trhu práce. Jedním z hlavních důvodů této skutečnosti je předčasný odchod do důchodu, rovněž mezi muži v nejproduktivnějším věku. Předčasný odchod do důchodu je možný celých pět let před dosažením zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu a finanční pobídky, aby lidé pracovali do uvedeného věku (a déle), jsou nízké. Navíc se důchodový systém vyznačuje řadou zvláštních ustanovení pro specifické kategorie pracovníků a velkorysími možnostmi předčasného odchodu do důchodu pro některé profese. Zákonem stanovený věk odchodu do důchodu pro muže a ženy je sladčován a zvyšován na 67 let, avšak pouze pomalu. Stávající a budoucí přiměřenost důchodů je nízká a vytváří vysoké riziko chudoby ve vyšším věku, zejména u lidí s krátkým produktivním věkem.
- 12) Problém vysoké neaktivity zhoršuje vysoká nezaměstnanost, nízké využití pracovní síly brzdí růst. Klíčovým problémem zůstává nezaměstnanost mladých lidí, což poukazuje na nedostatky ve vzdělávacím systému, a stále existuje prostor pro zlepšení účinnosti, sledování a vyhodnocování záruky pro mladé lidi. Míry dlouhodobé nezaměstnanosti v nedávné době klesly, avšak stále jsou přibližně dvakrát vyšší, než je průměr EU. Účast na celoživotním učení zůstává vzhledem k nedostatečně rozvinutému systému vzdělávání dospělých velmi nízká.
- (13) Existují regionální rozdíly ve výdajích na sociální ochranu na obyvatele a nesrovnalosti, pokud jde o kritéria způsobilosti pro systémy obecné sociální ochrany a systémy zaměřené na konkrétní kategorie. Navíc pouze malý podíl celkového rozpočtu na sociální zabezpečení je vynaložen na celostátní systém minimálního příjmu. To vede k neefektivitě a neposkytuje dostatečnou ochranu nejchudším osobám. Reforma systému sociálního zabezpečení se zpozdila, pokud jde o konsolidaci různých dávek a vytvoření jednoho kontaktního místa jako jediného správního bodu pro poskytování služeb sociální ochrany.

- (14) Funkční rozdělení pravomocí orgánů veřejné správy mezi centrální a místní úroveň je složité a systém je roztříštěn. Přidělení decentralizovaných správních funkcí není v souladu s fiskální kapacitou místních pověřených jednotek. Z tohoto důvodu jsou místní jednotky silně závislé na prostředcích poskytnutých ústřední vládou, což vede ke značným regionálním rozdílům v poskytování veřejných služeb. Roztříštěnost veřejné správy zatěžuje poskytování služeb, podnikatelské prostředí a efektivitu veřejných výdajů. Reforma veřejné správy v podstatě nepokročila. Byl zaveden právní rámec pro dobrovolné slučování místních vládních jednotek, avšak nebyly poskytnuty pobídky pro využití této možnosti. Racionalizace systému státních agentur probíhá pomalu.
- (15) Mzdy ve veřejném sektoru jsou napříč veřejnými institucemi regulovány nejednotnými ustanoveními, pokud jde o definování složitosti práce, doplňkových výhod a mzdových příplatků. To omezuje kontrolu vlády nad mzdovými náklady a zatěžuje efektivitu veřejného sektoru. Vzhledem k relativně vysokému podílu veřejného sektoru na celkové zaměstnanosti je vývoj mezd ve veřejném sektoru rovněž významný z hlediska širší ekonomiky.
- (16) V ekonomice je vysoce zastoupeno státní vlastnictví podniků. Nedostatky v oblasti správy a řízení, včetně chybějícího odpovídajícího sledování výkonnosti, vedou i nadále k značně nižší ziskovosti státem vlastněných podniků oproti srovnatelným soukromým korporacím, což má negativní dopad na veřejné finance. Kotování akcií státem vlastněných podniků na burze cenných papírů může pomoci zlepšit jejich správu a řízení, zejména posílením mechanismů pro vykazování a interních kontrolních mechanismů. V loňském roce pomalu pokročily kroky k převodu státem vlastněných podniků do soukromého vlastnictví.
- (17) Národní podpůrná banka ve vlastnictví státu „Chorvatská banka pro obnovu a rozvoj (HBOR)“ by mohla hrát v obnově Chorvatska zásadní roli. Její úvěrová činnost by mohla mít podstatný dopad na podporu investic a současně by řešila selhání trhu. Za účelem zvládnutí rizika spojeného s její činností je potřebný odpovídající regulační rámec a řádná správa a řízení, zejména proto, že se HBOR stále více zapojuje do poskytování přímých úvěrů.

- (18) Jedním z kroků pro řešení těchto úkolů je nezávislý přezkum kvality aktiv úvěrového portfolia HBOR, který chorvatské orgány plánují provést v roce 2017. Do té doby je však nutné posílit mechanismy sledování a odpovědnosti vztahující se na HBOR.
- (19) Míra čerpání evropských a investičních fondů je dosud v důsledku faktorů, jako je nedostatečná správní kapacita, zatěžující postupy a omezený počet projektů připravených k provádění, nízká.
- (20) Podnikatelské prostředí v Chorvatsku trpí nadále velkými nedostatky, které mají vliv na investiční prostředí. Řada parafiskálních poplatků vybíraná od firem stále narušuje podnikatelské prostředí. Regulační prostředí pro poskytovatele služeb a regulovaná povolání zůstává restriktivní. U některých regulovaných povolání je omezen přístup a výkon, včetně právnických profesí a daňových poradců. Chorvatsko přezkouvává potřebu těchto omezení a jejich proporcionalitu, avšak provádění opatření se zpozdilo. Regulovaná povolání a regulované podniky trpí vysokou administrativní zátěží.
- (21) Na podnikatelské prostředí mají rovněž vliv nestabilita v oblasti regulace a vnímaná nízká kvalita právních předpisů. Kvalita a efektivita soudního systému a zejména obchodních soudů se potýká s problémy, jako je zdlouhavé řízení, vysoký počet nevyřešených případů a nekonsistentní judikatura. Systémy IKT nejsou dostatečně rozvinuty, zejména pokud jde o komunikaci se stranami v soudních řízeních a elektronické doručování soudních dokumentů.
- (22) Pro řešení převisu dluhu v ekonomice je zásadní řešení nesplácených úvěrů. V této souvislosti byly učiněny důležité kroky posílením předinsolvenčního a insolvenčního rámce pro podniky a přijetím postupu insolvenčního řízení pro fyzické osoby. Dopad nových rámců je třeba podrobně sledovat. Právní nejistota v oblasti daňového zacházení s odpisy však stále představuje překážku pro banky, aby mohly rychle snížit objem nesplácených úvěrů.

- (23) Komise v souvislosti s evropským semestrem provedla komplexní analýzu hospodářské politiky Chorvatska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Chorvatsku v roce 2016. Posoudila také konvergenční program a národní program reforem, 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 EU, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v EU je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni EU. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5.
- (24) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program, přičemž její stanovisko⁴ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (25) Na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala 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 5,

⁴ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.

1. Do roku 2016 zajistit trvalou nápravu nadměrného schodku. V roce 2017 následně dosáhnout roční fiskální korekce ve výši alespoň 0,6 % HDP. Použít případné neočekávané zisky k urychlení snižování míry veřejného zadlužení. Do září 2016 posílit numerická fiskální pravidla a nezávislost a mandát Komise pro fiskální politiku. Do konce roku 2016 zlepšit rozpočtové plánování a posílit víceletý rozpočtový rámec. Do konce roku 2016 zahájit reformu periodického zdanění nemovitého majetku. Posílit rámec pro správu veřejného dluhu. Přijmout strategii řízení dluhu na období 2016–2018 a zahájit její provádění.
2. Do konce roku 2016 přijmout opatření odrazující 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. Poskytnout přiměřená opatření k získání nových dovedností či k rekvalifikaci za účelem zvýšení uplatnitelnosti obyvatel v produktivním věku na trhu práce a zaměřit se na osoby s nízkou kvalifikací a dlouhodobě nezaměstnané. Konsolidovat dávky sociálního zabezpečení, včetně zvláštních režimů, a to sladěním kritérií způsobilosti a integrací jejich správy, a zaměřit podporu na ty, kteří ji nejvíce potřebují.
3. Do konce roku 2016 začít snižovat roztržitost a zlepšovat funkční rozdělení pravomocí ve veřejné správě za účelem zlepšení efektivity a snížení územních rozdílů při poskytování veřejných služeb. V konzultaci se sociálními partnery harmonizovat rámce pro tvorbu mezd ve veřejné správě a veřejných službách. Pokročit v procesu odprodeje státního majetku a posílit sledování výkonu státem vlastněných podniků a odpovědnosti jejich řídicích orgánů, mimo jiné i dosažením pokroku s kotací akcí státem vlastněných podniků.
4. Významně snížit parafiskální poplatky. Odstranit neodůvodněná regulační omezení, která brání v přístupu k regulovaným profesím a jejich výkonu. Snížit administrativní zátěž podniků.

5. Přijmout opatření pro zvýšení kvality a efektivity soudního systému u obchodních a správních soudů. Usnadnit řešení nesplácených úvěrů, zejména zlepšením ustanovení týkajících se jejich zdanění.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda nebo předsedkyně
