

V Bruseli 13. júna 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

Od:	Generálny sekretariát Rady
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada
Č. dok. Kom.:	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
Predmet:	Odporúčanie na ODPORÚČANIE RADY, ktoré sa týka národného programu reforiem Chorvátska na rok 2016 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Chorvátska na rok 2016

Delegáciám v prílohe zasielame uvedený návrh odporúčania Rady vychádzajúci z návrhu Komisie COM(2016) 331 final, ktorý zrevidovali a odsúhlasili rôzne výbory Rady.

ODPORÚČANIE RADY

z,

**ktoré sa týka národného programu reforiem Chorvátska na rok 2016
a ktorým sa predkladá stanovisko Rady ku konvergenčnému programu Chorvátska
na rok 2016**

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 komisie,

so zreteľom na uznesenia Európskeho parlamentu,

so zreteľom na závery Európskej rady,

so zreteľom na stanovisko Výboru pre zamestnanosť,

¹ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Ú. v. EÚ L 306, 23.11.2011, s. 25.

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 26. novembra 2015 prijala ročný prieskum rastu, čo znamenalo začiatok európskeho semestra pre koordináciu hospodárskych politík na rok 2016. Priority ročného prieskumu rastu schválila Európska rada v dňoch 17. až 18. marca 2016. Komisia 26. novembra 2015 prijala na základe nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 správu o mechanizme varovania, v ktorej Chorvátsko určila za jeden z členských štátov, vo vzťahu ku ktorým sa vykoná hĺbkové preskúmanie.
- (2) Správa o Chorvátsku na rok 2016 bola uverejnená 26. februára 2016. Posudzoval sa v nej pokrok, ktorý Chorvátsko dosiahlo pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny prijatých Radou 14. júla 2015, ako aj pokrok Chorvátska pri dosahovaní jeho národných cieľov stratégie Európa 2020. Obsahovala aj hĺbkové preskúmanie podľa článku 5 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011. Komisia predstavila 8. marca 2016 výsledky hĺbkového preskúmania. Na základe svojej analýzy Komisia dospela k záveru, že v Chorvátsku existujú nadmerné makroekonomické nerovnováhy. Je predovšetkým nevyhnutné riešiť slabé miesta spojené s vysokou úrovňou verejného dlhu, dlhu podnikov a vonkajšieho dlhu v kontexte vysokej nezamestnanosti. Ďalšie problémové oblasti, ktoré si vyžadujú osobitné opatrenia príslušnej politiky, zahŕňajú fiškálne riadenie, správu a riadenie štátnych podnikov, efektívnosť verejnej správy a riešenie nesplácaných úverov.

- (3) Chorvátsko predložilo 28. apríla 2016 svoj národný program reforiem na rok 2016 a svoj konvergenčný program na rok 2016. S cieľom zohľadniť prepojenia medzi nimi sa obidva tieto programy posudzovali súčasne. Národný program reforiem obsahuje pomerne ambiciózne programy reforiem, ktoré by mohli pomôcť riešiť makroekonomické rovnováhy v krajine, ak sa v plnej miere vykonajú do uvedených termínov. Obsahuje príslušné opatrenia na zlepšenie riadenia verejných financií, sektora zdravotníctva a podnikateľského prostredia a nachádzajú sa v ňom záväzky k ambicióznym reformám v oblasti verejnej správy, dôchodkového systému, sociálneho zabezpečenia a zlepšenia správy a riadenia štátnych podnikov. Na základe posúdenia záväzkov Chorvátska v príslušných oblastiach politiky nie je v tejto fáze potrebné sprísnenie postupu pri makroekonomickej nerovnováhe.
- (4) Príslušné odporúčania pre jednotlivé krajiny sa zohľadnili pri programovaní európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2014 – 2020. Podľa článku 23 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013³ 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 o uplatňovaní opatrení spájajúcich účinnosť európskych štrukturálnych a investičných fondov s riadnou správou hospodárskych záležitostí.

³ 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).

- (5) Na Chorvátsko sa v súčasnosti vzťahuje nápravná časť Paktu stability a rastu. Vláda vo svojom konvergenčnom programe na rok 2016 očakáva, že celkový deficit sa v roku 2016 zníži na 2,6 % HDP, čo je pod úrovňou 3 % HDP, a bude sa ďalej znižovať až na úroveň 1,0 % HDP do roku 2019. Vláda navyše očakáva, že bude dosahovať strednodobý rozpočtový cieľ, ktorým je deficit vo výške 1,75 % HDP v štrukturálnom vyjadrení, počas celého programového obdobia. Pomer verejného dlhu k HDP dosiahol vrchol v roku 2015 na úrovni 86,7 %, ale na základe konvergenčného programu sa očakáva, že bude postupne klesať na 80,0 % v roku 2019. V nominálnom vyjadrení je pomer dlhu k HDP na základe prognóz v programe v súlade s referenčnou hodnotou pre zníženie dlhu. Zatiaľ čo makroekonomický scenár, na ktorom sa zakladajú tieto rozpočtové prognózy, je vierohodný v reálnom vyjadrení, nominálny rast HDP, najmä na rok 2016, je vyšší, ako sa predpokladá v prognóze Komisie. Predpokladané zníženie pomeru dlhu k HDP preto závisí od priaznivých prognóz nominálneho rastu; okrem toho sa zakladá aj na výrazných zosúladeniach dlhu a deficitu, ktoré znižujú dlh, z predaja finančných aktív, ktoré nie sú dostatočne konkretizované. Okrem toho nie sú opatrenia na podporu plánovaných cieľových deficitov na obdobie od roku 2017 poväčšine špecifikované. Na základe prognózy Komisie z jari 2016 sa predpokladá, že deficit verejnej správy v roku 2016 dosiahne 2,7 % HDP, čo je v súlade s cieľom celkového deficitu, ktorý je zahrnutý v odporúčaní Rady z 21. januára 2014 podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ. Predpokladá sa, že v rámci postupu pri nadmernom deficite sa dosiahne odporúčané fiškálne úsilie. Na druhej strane však prognóza Komisie nepočíta so splnením výhľadovej referenčnej hodnoty pre zníženie dlhu. Zatiaľ čo štrukturálna úprava vo výške 0,2 % HDP v roku 2017 by bola dostatočná na dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa, na splnenie referenčnej hodnoty pre zníženie dlhu by bola potrebná väčšia štrukturálna úprava. Vzhľadom na vysoký dlh a súčasné cyklické podmienky v Chorvátsku by sa ako primeraná javila konkrétne úprava presahujúca referenčnú hodnotu 0,5 % HDP. V súčasnosti sa predpokladá, že štrukturálne saldo sa v roku 2017 zhorší o 0,2 % HDP. Rada na základe svojho posúdenia konvergenčného programu a s ohľadom na prognózu Komisie z jari 2016 zastáva názor, že existuje riziko, že Chorvátsko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu. Preto budú v roku 2017 v záujme ich dodržania potrebné ďalšie opatrenia.

- (6) V rozpočtovom plánovaní Chorvátska sa stále nachádzajú závažné nedostatky napriek niektorým zlepšeniam, ktoré sa zaviedli novelou zákona o rozpočte z roku 2015. Prepojenia medzi viacročným rozpočtovým rámcom a ročným rozpočtami sú aj naďalej slabé a neexistujú jasné pravidlá týkajúce sa zmien rozpočtových plánov v priebehu daného roka. Strategické plánovanie jednotlivých rozpočtových jednotiek nie je predmetom systematickej kontroly a nedostatočne podporuje zosúladenie prioritných politík so strednodobými fiškálnymi cieľmi. Rozpočtový postup takmer vôbec nezohľadňuje značné mimorozpočtové transakcie a účtovné úpravy, ktoré vplývajú na deficit verejných financií a verejný dlh. V súčasnosti sa prehodnocujú numerické fiškálne pravidlá. Jednou z hlavných výziev je zlepšiť ich funkčnosť a lepšie ich zosúladiť s Paktom stability a rastu. Určité úsilie treba takisto vyvinúť na zlepšenie štatistického základu rozpočtového plánovania.
- (7) Komisia pre fiškálnu politiku, ktorá je zodpovedná za monitorovanie dodržiavania fiškálnych pravidiel na národnej úrovni, je úzko prepojená s národnými fiškálnymi orgánmi a nemá dostatočné personálne obsadenie. Za týchto podmienok nie je zaručená jej politická a funkčná nezávislosť. Na tretí štvrťrok 2016 je ohlásené prehodnotenie inštitucionálnej štruktúry a mandátu Komisie pre fiškálnu politiku.
- (8) Chorvátsko začalo reformovať systém obecných poplatkov, ktorý predstavilo ako súčasť širšej reformy zdaňovania nehnuteľností. Kombinované príjmy z periodických daní z nehnuteľností a obecných poplatkov sú v pomere k HDP relatívne nízke.
- (9) Kľúčovými výzvami sú vysoká úroveň daňových nedoplatkov, podvody v oblasti DPH a tieňová ekonomika. Podnikajú sa kroky na zlepšenie daňovej disciplíny vrátane vytvorenia systému riadenia rizík pre dodržiavanie daňových predpisov. Dôkazy o účinnosti prijatých opatrení sú však stále obmedzené.
- (10) Objem verejného dlhu je vysoký a stále stúpa, čo znamená, že je nevyhnutné zaviesť výhľadovo orientovaný proaktívny prístup k riadeniu verejného dlhu. Čoskoro sa má prijať stratégia riadenia dlhu na roky 2016 až 2018. Chorvátsku však stále chýba komplexnejší prístup k riadeniu dlhu zahŕňajúci okrem iného každoročné revízie, v ktorých sa zohľadňuje vývoj na trhu, vhodnú stratégiu riadenia rizika a posilnenie funkcie na vykonávanie súvisiacich úloh.

- (11) Veľká časť obyvateľstva v produktívnom veku nie je aktívna na trhu práce. Jednou z príčin je predčasný odchod do dôchodku, ktorý využívajú aj muži v najproduktívnejších rokoch. Predčasný odchod do dôchodku je možný celých päť rokov pred zákonným vekom odchodu do dôchodku a finančná motivácia pracovať do tohto veku (a po jeho dovŕšení) je slabá. Okrem toho sú pre dôchodkový systém príznačné viaceré mimoriadne ustanovenia pre osobitné kategórie zamestnancov a veľkorysé možnosti predčasného odchodu do dôchodku pre určité povolania. Zákonný vek odchodu do dôchodku pre mužov a ženy sa zosúladuje a zvyšuje sa na 67 rokov, ale len pomaly. Súčasné aj budúce primeranosti dôchodkov sú nízke a vytvárajú vysoké riziko chudoby v staršom veku, najmä pre ľudí s krátkym pracovným životom.
- (12) Problém vysokého podielu ekonomicky neaktívneho obyvateľstva ešte znásobuje vysoká nezamestnanosť; nízke využívanie pracovného potenciálu brzdí rast. Nezamestnanosť mladých zostáva zásadným problémom a poukazuje na nedostatky v systéme vzdelávania; stále existuje priestor na zlepšenie účinnosti, monitorovania a hodnotenia systému záruky pre mladých ľudí. Dlhodobá miera nezamestnanosti nedávno poklesla, ale stále je približne dvojnásobne vyššia než priemer EÚ. Účasť na celoživotnom vzdelávaní je v dôsledku nedostatočne vyvinutého systému vzdelávania dospelých stále veľmi nízka.
- (13) Existujú regionálne rozdiely vo výdavkoch na sociálnu ochranu na obyvateľa a nezrovnalosti týkajúce sa kritérií oprávnenosti pre všeobecný systém sociálnej ochrany a kritérií určených pre osobitné kategórie. Navyše sa len malá časť celkového rozpočtu na sociálnu ochranu vynakladá na celoštátny systém minimálneho príjmu. To vedie k neefektívnosti a k nedostatočnej ochrane najchudobnejších ľudí. Pokiaľ ide o konsolidovanie rôznych dávok a zriaďovanie jednotných kontaktných miest ako jediných administratívnych miest poskytovania služieb sociálnej ochrany, reforma systému sociálneho zabezpečenia zaostáva.

- (14) Funkčné rozdelenie kompetencií verejnej správy medzi ústrednú a miestnu úroveň je zložitý a systém je roztrieštený. Pridelovanie decentralizovaných správnych funkcií nezodpovedá fiškálnej kapacite zodpovedných miestnych jednotiek. Z tohto dôvodu sú miestne jednotky silne závislé od transferov ústrednej štátnej správy, pričom pri poskytovaní verejných služieb pretrvávajú značné regionálne rozdiely. Roztrieštenosť verejnej správy negatívne vplýva na poskytovanie služieb verejnej správy, podnikateľské prostredie a efektívnosť verejných výdavkov. Reforma verejnej správy doteraz podstatným spôsobom nenapreduje. Zaviedol sa právny rámec pre dobrovoľné zlúčenie jednotiek miestnej samosprávy, ale neposkytli sa stimuly na využitie tejto možnosti. Racionalizácia systému štátnych agentúr napreduje pomaly.
- (15) Mzdy vo verejnom sektore sa v jednotlivých verejných inštitúciách riadia nejednotnými ustanoveniami pri vymedzení zložitosti náplne práce, zamestnaneckých výhod a mzdových príplatkov. To obmedzuje vládnu kontrolu miezd vo verejnom sektore a negatívne vplýva na jeho efektívnosť. Vzhľadom na pomerne vysoký podiel verejného sektora na celkovej zamestnanosti je vývoj miezd vo verejnom sektore dôležitý aj pre ekonomiku v širšom zmysle.
- (16) Štátne vlastníctvo spoločností je v hospodárstve veľmi výrazné. Nedostatky v riadení vrátane nedostatočného monitorovania výkonnosti aj naďalej vedú k výrazne nižšej ziskovosti štátnych podnikov oproti porovnateľným súkromným podnikom, čo má negatívny dosah na verejné financie. Kótovanie akcií štátnych podnikov na burze môže pomôcť zlepšiť ich správu a riadenie, najmä pomocou zlepšenia podávania správ a mechanizmov vnútornej kontroly. V minulom roku pokročilo otváranie štátnych podnikov súkromnému vlastníctvu len pomaly.
- (17) Národná podporná banka „Chorvátska banka pre obnovu a rozvoj“ (HBOR), ktorá je štátnym subjektom, by mohla zohrávať rozhodujúcu úlohu pri hospodárskom oživení Chorvátska. Jej úverová činnosť by mohla mať výrazný vplyv na podporu investícií pri súbežnom riešení zlyhání trhu. Na obmedzenie rizika spojeného s jej činnosťou – obzvlášť preto, že HBOR je čoraz aktívnejšia pri poskytovaní priamych úverov – je potrebný vhodný regulačný rámec a dobrá správa a riadenie.

- (18) Nezávislé posúdenie kvality aktív úverového portfólia HBOR, ktoré orgány plánujú vykonať v roku 2017, je jedným krokom pri riešení výziev uvedených vyššie. Medzitým je potrebné posilniť mechanizmy monitorovania a zodpovednosti, ktoré sa na HBOR vzťahujú.
- (19) Miera čerpania prostriedkov z európskych štrukturálnych a investičných fondov bola doteraz nízka v dôsledku činiteľov, ako sú napríklad nedostatočná administratívna kapacita, zaťažujúce postupy a obmedzený počet projektov, ktoré možno okamžite uskutočniť.
- (20) Podnikateľské prostredie v Chorvátsku stále dopláca na závažné nedostatky, ktoré negatívne vplyvajú na investičnú klímu. Mnohé parafiškálne poplatky ukladané firmám stále oslabujú podnikateľské prostredie. Regulačné prostredie pre poskytovateľov služieb a regulované profesie zostáva aj naďalej reštriktívne. Existujú obmedzenia prístupu k niektorým regulovaným profesiám, vrátane právnických profesií a daňových poradcov, a obmedzenia ich výkonu. Chorvátsko skúma nevyhnutnosť a proporcionalitu týchto obmedzení, ale konkrétne opatrenia sa ešte neprijali. Regulované profesie a podniky navyše poškodzuje vysoká administratívna záťaž.
- (21) Regulačná nestabilita a vnímaná nízka kvalita právnych predpisov takisto negatívne vplyvajú na podnikateľské prostredie. Kvalitu a efektivitu súdneho systému, a najmä obchodných súdov, postihujú výzvy, ako sú zdĺhavé súdne konania, množstvo nevyriešených prípadov a nejednotná judikatúra. Systémy IKT nie sú dostatočne rozvinuté, najmä pri komunikácii s účastníkmi súdnych konaní a pri elektronickom doručovaní súdnych dokumentov.
- (22) Riešenie nesplácaných úverov je zásadné pri odstraňovaní previsu dlhu v hospodárstve. V tejto súvislosti boli podniknuté dôležité kroky, a to posilnením rámca pre fázu pred platobnou neschopnosťou a rámca pre platobnú neschopnosť pre podniky a prijatím konkurzného konania v prípade fyzických osôb. Dosah týchto nových rámcov si vyžaduje podrobné monitorovanie. Právna neistota pri zdaňovaní odpisov dlhov stále predstavuje prekážku pre rýchle odstraňovanie nesplácaných úverov bánk.

- (23) Komisia vykonala v kontexte európskeho semestra komplexnú analýzu hospodárskej politiky Chorvátska, ktorú uverejnila v správe o tejto krajine na rok 2016. Zároveň posúdila konvergenčný program, národný program reforiem 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 EÚ vzhľadom na potrebu posilniť celkovú správu hospodárskych záležitostí EÚ zabezpečením vstupov na úrovni EÚ do budúceho vnútroštátneho rozhodovania. Odporúčania v rámci európskeho semestra sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 5.
- (24) Rada na základe tohto posúdenia preskúmala konvergenčný program a jej stanovisko⁴ je premietnuté najmä do ďalej uvedeného odporúčania 1.
- (25) V súvislosti s hĺbkovým preskúmaním Komisie a týmto posúdením Rada preskúmala národný program reforiem a konvergenčný program. Jej odporúčania podľa článku 6 nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 sú premietnuté do ďalej uvedených odporúčaní 1 až 5,

⁴ Podľa článku 9 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97.

1. Do roku 2016 zabezpečiť trvalú nápravu nadmerného deficitu. Následne na to dosiahnuť ročnú fiškálnu úpravu vo výške minimálne 0,6 % HDP v roku 2017. Využiť všetky neočakávané zisky na urýchlenie znižovania pomeru verejného dlhu. Do septembra 2016 posilniť numerické fiškálne pravidlá a posilniť nezávislosť a mandát Komisie pre fiškálnu politiku. Do konca roku 2016 zlepšiť rozpočtové plánovanie a posilniť viacročný rozpočtový rámec. Do konca roku 2016 spustiť reformu periodických daní z nehnuteľností. Posilniť rámec pre riadenie verejného dlhu. Prijat' a začať vykonávať stratégiu riadenia dlhu na roky 2016 až 2018.
2. Do konca roku 2016 prijať opatrenia na odrádzanie od odchodu do predčasného dôchodku, urýchliť prechod na zvýšený zákonný vek odchodu do dôchodku a zosúladiť ustanovenia dôchodkového systému pre osobitné kategórie s pravidlami všeobecného systému. Zabezpečiť vhodné opatrenia na zvyšovanie kvalifikácie a rekvalifikáciu v záujme zvýšenia zamestnateľnosti obyvateľstva v produktívnom veku so zameraním na nízkokvalifikovaných pracovníkov a dlhodobo nezamestnaných. Konsolidovať dávky sociálneho zabezpečenia vrátane osobitných systémov zosúladením kritérií oprávnenosti, integrovaním ich správy a sústredením sa na podporu tých, ktorí to najviac potrebujú.
3. Do konca roku 2016 začať znižovať roztrieštenosť a zlepšovať funkčné rozdelenie kompetencií verejnej správy s cieľom zlepšiť efektívnosť a znížiť územné rozdiely v poskytovaní verejných služieb. Po konzultáciách so sociálnymi partnermi harmonizovať právne rámce pre stanovovanie miezd vo verejnej správe a verejných službách. Pokročiť v procese odpredaja štátneho majetku a posilniť monitorovanie výkonnosti štátnych subjektov a zodpovednosti predstavenstiev, a to aj pokročením v kótovaní akcií štátnych podnikov.
4. Výrazne znížiť parafiskálne poplatky. Odstrániť neodôvodnené regulačné obmedzenia, ktoré sťažujú prístup k regulovaným profesiám a ich výkon. Znížiť administratívne zaťaženie podnikov.

5. Prijat' opatrenia na zvýšenie kvality a efektívnosti súdneho systému na obchodných a správnych súdoch. Uľahčiť riešenie nesplácaných úverov, najmä zlepšením zohľadnenia nesplácaných úverov pri zdaňovaní.

V Bruseli

Za Radu

predseda
