PREPORUKA VIJEĆA

od 9. srpnja 2019.

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019.

(2019/C 301/11)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika ([1]), a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža ([2]), a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Komisija je 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu je utvrđeno da je Hrvatska jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(2) Izvješće za Hrvatsku za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Hrvatske u smislu preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018. ([3]), mjere poduzete kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Hrvatske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 27. veljače 2019. Komisija je na temelju analize zaključila da u Hrvatskoj postoje makroekonomske neravnoteže koje su u kontekstu niskog potencijalnog rasta povezane s visokim razinama javnog, privatnog i vanjskog duga. Neravnoteže su, međutim, posljednjih godina sve manje zahvaljujući snažnom nominalnom rastu i razboritoj fiskalnoj politici. Poboljšava se negativna neto vanjska pozicija zahvaljujući kontinuiranom suficitu tekućeg računa. Javni se dug znatno smanjio u odnosu na vrhunac koji je dosegnuo u 2015. Smanjuje se dug privatnog sektora, no predviđa se usporena dinamika njegova smanjenja zbog rasta kredita i oporavka ulaganja. Financijski sektor dobro je kapitaliziran i profitabilan, no udio neprihodonosnih kredita, iako u padu, i dalje je visok. Pojačane su mjere politike, no temeljita provedba strukturnih mjera i dalje je ključna za jačanje otpornosti gospodarstva. Unatoč određenom napretku, nisu riješeni problemi potpunosti, točnosti i pravovremenosti izrade ekonomskih statistika i statistika javnih financija.

([1]) SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
([2]) SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
([3]) SL C 320, 10.9.2018., str. 44.

(3) Hrvatska je 18. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019. i svoj Program konvergencije za 2019. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(4) Pri programiranju u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova („ESI fondovi") za razdoblje 2014. – 2020. u izvjesnoj su mjeri u obzir uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([4]), ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je pružila dodatne pojedinosti o tome kako bi primijenila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

(5) Hrvatska je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te podliježe pravilu o dugu. Iako je u 2018. ostvaren suficit salda opće države od 0,2 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), prema Programu konvergencije za 2019. planira se da će u 2019. ukupni saldo pasti na –0,3 % BDP-a te da će se nakon toga postupno poboljšati i u 2022. ostvariti suficit od 0,8 % BDP-a. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda ([5]) planira se da će se srednjoročni proračunski cilj, promijenjen sa strukturnog deficita od –1,75 % BDP-a za 2019. na –1 % BDP-a od 2020., u programskom razdoblju nastaviti ostvarivati sa značajnom pozitivnom razlikom. Prema Programu konvergencije za 2019. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti sa 71,6 % BDP-a u 2019. na 68,5 % u 2020. te da će se nastaviti smanjivati i u 2022. iznositi 62 %. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerojatan je. Čini se, međutim, da su proračunski ciljevi planirani s oprezom. Prema proljetnoj prognozi Komisije za 2019. predviđa se da će saldo opće države iznositi 0,1 % BDP-a u 2019. i 0,5 % BDP-a u 2020. Prema proljetnoj prognozi Komisije za 2019. predviđa se da će strukturni saldo iznositi –0,8 % BDP-a u 2019. i –0,5 % BDP-a u 2020., što je i dalje iznad razine srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će Hrvatska u 2019. i u 2020. biti usklađena s pravilom o dugu. Općenito, Vijeće smatra da se očekuje da će Hrvatska u 2019. i 2020. biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

(6) U prosincu 2018. Hrvatski sabor donio je Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Cilj je tog zakona ojačati sastav i mandat Povjerenstva za fiskalnu politiku te propisati numerička fiskalna pravila, uključujući pravilo o strukturnom proračunskom saldu. U ožujku 2019. osnažen je mandat Državnog ureda za reviziju uvođenjem mehanizama za sankcioniranje onih subjekata koji ne provedu njegove preporuke i proširenjem opsega njegovih revizija. Fiskalni okvir dodatno će se ojačati donošenjem izmjena Zakona o proračunu. Očekuje se da će se time poboljšati proračunsko planiranje, prikupljanje fiskalnih podataka i kriteriji izdavanja državnih jamstava.

(7) Teritorijalna rascjepkanost javne uprave Hrvatske utječe na njezinu učinkovitost i naglašava regionalne razlike. Brojne manje lokalne jedinice često nemaju odgovarajuće financijske i administrativne resurse za pružanje usluga iz svoje nadležnosti. To uzrokuje velike razlike u pružanju javnih usluga između financijski i administrativno snažnih i slabih lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Na razini središnje države nadležna tijela poduzimaju mjere u smjeru pojednostavnjenja složenog sustava državnih agencija, no još nije donesen pravni okvir kojim bi se u cijeli sustav uveo veći stupanj homogenosti. U planu je da se nadležnosti ureda državne uprave koji djeluju na lokalnoj razini prenesu na upravna tijela županija.

(8) U sustavu zdravstvene zaštite u 2018. nagomilali su se novi dugovi, što je rizik za javne financije. Sustav se financira doprinosima radno aktivnog stanovništva i transferima iz državnog proračuna, iako su ti transferi stalno niži od iznosa potrebnog za pokriće svih troškova. Očekuje se poboljšanje financijskog stanja sustava zdravstvene zaštite zbog povećanja stope doprinosa za zdravstveno osiguranje u 2019. i trošarina na duhan u prosincu 2018. U tijeku su funkcionalno spajanje bolnica i aktivnosti kojima se želi unaprijediti primarna zdravstvena zaštita, čime bi se mogla povećati učinkovitost rashoda, no provedba odmiče sporo.

([4]) Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

([5]) Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala primjenom zajednički dogovorene metodologije.

(9) Neusklađenost okvira za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama onemogućuje jednako postupanje i središnju kontrolu rashoda za plaće u javnom sektoru. Nekoliko je puta odgođen novi zakon o plaćama u državnoj upravi. Zakonom se želi postići bolja usklađenost plaća u javnoj upravi uvođenjem zajedničke osnovice za plaće i koeficijenata složenosti poslova, na temelju dosljednijih opisa radnih mjesta i okvira za kompetencije. U Hrvatskoj postoji okvir za socijalni dijalog, ali za stvarni socijalni dijalog potrebno je poboljšati radne metode i postupke. Rascjepkanost sindikata također umanjuje učinke socijalnog dijaloga.

(10) Brzi pad stope nezaposlenosti nastavljen je u 2018. Znatno je smanjena i nezaposlenost mladih, ali je i dalje visoka. Hrvatska, međutim, i dalje ima nisku stopu aktivnosti i stopu zaposlenosti, pri čemu na neaktivnost znatno utječu prijevremeno umirovljenje i odgovornosti za skrb o drugima. Potrebno je poboljšati pristup zapošljavanju, na primjer predviđanjem i osiguravanjem stjecanja odgovarajućih vještina. Još su prisutni brojni uzroci neaktivnosti i čini se da postojeće mjere kojima se osobama olakšava ulazak na tržište rada nisu dovoljne. Kapacitet institucija tržišta rada i dalje je ograničen, a suradnja službi za zapošljavanje, socijalnih službi i drugih relevantnih dionika nedovoljna. Važan paket reformi mirovinskog sustava stupio je na snagu u 2019. Reforma ima tri glavna cilja: i. ukloniti konceptualne nedostatke mirovinskog sustava koji su uzrokovali nepravedno postupanje s određenim skupinama umirovljenika, ii. poboljšati adekvatnost mirovinskog sustava produljenjem radnog vijeka i iii. ojačati institucionalni okvir i učinkovitost drugog stupa mirovinskog sustava.

(11) Socioekonomske razlike važna su odrednica razine obrazovanja u Hrvatskoj. Hrvatski su rezultati obrazovanja ispod prosjeka Unije, osobito kada je riječ o ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, osnovnim vještinama, stjecanju tercijarnog obrazovanja, sudjelovanju odraslih u učenju i relevantnosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada. Hrvatska provodi eksperimentalnu kurikularnu reformu, ali će ona svoj puni potencijal ostvariti samo ako se provede u cijelosti i uz istodobno usavršavanje nastavnog osoblja.

(12) Unatoč još relativno visokoj nezaposlenosti, u nekim sektorima gospodarstva nedostaje radne snage, uglavnom zbog nedostatka odgovarajućih vještina. Poboljšanjem digitalnih vještina mogla bi se povećati produktivnost i riješiti problem nedostatka odgovarajućih vještina. Ograničena relevantnost strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada doprinosi niskoj stopi zaposlenosti osoba sa završenim strukovnim obrazovanjem i osposobljavanjem. Nisko je sudjelovanje učenika u programima koji uključuju praktičnu nastavu. Osnivanjem regionalnih centara kompetentnosti i uvođenjem eksperimentalnog programa „Dualno obrazovanje” trebala bi se poboljšati kvaliteta strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te olakšati identifikacija potrebnih vještina. Nisko je sudjelovanje odraslih u obrazovnim programima koji se nude u okviru mjera kojima se osobama olakšava pronalaženje zaposlenja ili osposobljavanja. To se osobito odnosi na one kojima je obrazovanje najpotrebnije, kao što su niskokvalificirane i nezaposlene osobe.

(13) Smanjuje se udio stanovništva izloženog riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, ali je i dalje veći od prosjeka Unije. Taj se rizik uglavnom odnosi na osobe starije dobi i osobe s invaliditetom. U usporedbi s prosjekom Unije učinak socijalnih naknada na smanjenje siromaštva još je ograničen. Nadležna tijela poduzela su mjere za poboljšanje evidencije socijalnih naknada koje se dodjeljuju na lokalnoj razini tako što su uskladila kategorizaciju tih naknada. Tako bi se trebao dobiti bolji uvid u naknade koje se odobravaju u cijeloj zemlji, što bi se potom moglo iskoristiti za poboljšanje učinkovitosti sustava socijalne zaštite i pružanje zaštite osobama kojima je ona najpotrebnija.

(14) Prometna je mreža neujednačena, s vrlo nerazvijenom željezničkom infrastrukturom, što za posljedicu ima nekvalitetne usluge i prepreke mobilnosti radnika. U manjim gradovima nema odgovarajuće infrastrukture za javni promet. Emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa znatno su se povećale u posljednjih pet godina. Udio energije iz obnovljivih izvora u sektoru prometa znatno je manji od 10 %, što je cilj koji bi trebalo ostvariti u 2020. Potrebni su dodatni napori i ulaganja kako bi se stvarno smanjio velik udio osobnih automobila s pogonom na fosilna goriva, potaknula intermodalnost i općenito ograničilo povećanje emisija stakleničkih plinova u prometnom sektoru.

(15) Hrvatska bi svoj visoki energetski intenzitet mogla smanjiti ulaganjima u energetsku učinkovitost i pametne energetske sustave. Osobita pozornost mogla bi se posvetiti smanjenju potrošnje energije u zgradama i poboljšanju energetske učinkovitosti mreža centraliziranog grijanja. Postoji velik potencijal i za ulaganja u energiju vjetra i sunca te u energiju iz obnovljivih izvora za grijanje i hlađenje. Promicanjem takvih ulaganja mogla bi se povećati energetska samoodrživost hrvatskih otoka, u skladu s inicijativom „Čista energija za otoke Europske unije”. Osim toga, Hrvatska je posebno izložena klimatskim rizicima, osobito poplavama i šumskim požarima.

(16) Ulaganjima bi se mogao potaknuti prelazak na kružno gospodarstvo. Potrebna su i za potporu odvojenom sakupljanju i recikliranju otpada kao alternativama odlagalištima otpada, za osmišljavanje alternativnih rješenja za sirovine, povećanje potražnje za recikliranim materijalima te za podizanje svijesti javnosti o održivim potrošačkim praksama i ponašanju potrošača. Osim toga, znatna su ulaganja potrebna i za prikupljanje i pročišćavanje otpadnih voda u aglomeracijama s populacijskim ekvivalentom većim od 2 000. Ulaganjima u vodoopskrbne mreže moglo bi se smanjiti istjecanje vode za piće i ispuniti još neispunjene uvjete kvalitete.

(17) Potrebna su ulaganja u istraživačke i inovacijske kapacitete i primjenu naprednih tehnologija da bi se osnažile inovacije i potaknuo rast produktivnosti, koji je otežan zbog rascjepkanosti i neučinkovitosti politika u području istraživanja i inovacija. Hrvatska svojom strategijom „pametne specijalizacije" za razdoblje 2016. – 2020. namjerava potaknuti inovacije, prevladati rascjepkanost sustava i osigurati provedbu aktivnosti istraživanja i razvoja usko povezanih s najvažnijim gospodarskim prioritetima, ali se očekuje dodatno ubrzanje njezine provedbe. Ulaganjima bi se mogla potaknuti suradnja sveučilištâ i poslovnog sektora radi lakšeg prijenosa tehnologije i komercijalizacije rezultata istraživanja i moglo bi se poboljšati upravljanje.

(18) Mjere za poboljšanje korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu zasad sporo napreduju. Donesen je novi Kodeks korporativnog upravljanja i uvedena je obveza srednjoročnog planiranja i izvješćivanja o poslovnim rezultatima. No gospodarstvo je i dalje opterećeno zbog izrazite prisutnosti poduzeća u državnom vlasništvu u brojnim sektorima, njihove niske profitabilnosti i slabe produktivnosti. U 2018. dodatno je skraćen popis trgovačkih društava od posebnog interesa te sada više društava formalno ispunjava uvjete za prodaju, no nema jasne strategije privatizacije. Stječe se dojam da su nadležna tijela usredotočena na prodaju preostalih manjinskih udjela i aktivaciju neproduktivne imovine. Postoji percepcija o raširenosti i rastu korupcije. Nedostaje učinkovitih instrumenata za njezino sprečavanje i sankcioniranje, osobito na lokalnoj razini. Potrebno je poboljšati mehanizme nadzora i sankcioniranja imenovanih odgovornih osoba u javnim poduzećima na lokalnoj razini.

(19) Prekomjerni administrativni i zakonodavni zahtjevi te parafiskalni (neporezni) nameti opterećuju poduzeća, osobito ona manja. Dovršeno je mjerenje administrativnog opterećenja na temelju kojega nadležna tijela mogu nastaviti provoditi potrebne mjere rasterećenja. Smanjenje parafiskalnih nameta kasni. Veliki broj prekomjerno reguliranih profesija negativno utječe na tržišno natjecanje. U nekim je sektorima ostvaren napredak, osobito u sektoru usluga prijevoza taksijem, ali još nisu uklonjena prekomjerna ograničenja za brojne gospodarski važne profesije.

(20) Unatoč napretku, znatan broj neriješenih predmeta i dugotrajni postupci pred građanskim i trgovačkim sudovima umanjuju pravnu sigurnost, a neučinkovitost u kaznenopravnom sustavu prepreka je suzbijanju gospodarskih i financijskih kaznenih djela. Dodatno je pogoršana percepcija neovisnosti pravosuđa. Izmjene Zakona o državnom sudbenom vijeću donesene su u 2018. Uz iznimku Visokog trgovačkog suda, kontinuirano smanjenje broja neriješenih predmeta uglavnom je rezultat smanjenja broja novih predmeta. Na nekim se sudovima testira elektronička komunikacija, koja bi se tek trebala početi primjenjivati na nacionalnoj razini.

(21) Programiranje fondova Unije za razdoblje 2021. – 2027. moglo bi doprinijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama, a osobito u područjima iz Priloga D izvješću za Hrvatsku za 2019. To bi Hrvatskoj omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u utvrđenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama. Jačanje administrativnih kapaciteta države za upravljanje tim sredstvima važan je čimbenik uspješnosti tih ulaganja. Nužno je ojačati institucijski okvir javne nabave radi poboljšanja poštovanja propisa i ostvarenja ciljeva politike u području strateške nabave te radi osiguravanja učinkovitosti javnih rashoda.

(22) Komisija je u okviru europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Hrvatske i objavila je u izvješću za Hrvatsku za 2019. Ocijenila je i Program konvergencije za 2019., Nacionalni program reformi za 2019. i mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Hrvatskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Hrvatskoj, nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije. To je učinila jer je potrebno ojačati ukupno gospodarsko upravljanje u Uniji tako da se na razini Unije doprinosi budućim nacionalnim odlukama.

(23) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2019. i prema njegovu mišljenju [6] očekuje se da će Hrvatska biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

(24) Uzimajući u obzir detaljno ispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2019. i Program konvergencije za 2019. Preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 4. u nastavku. Fiskalne politike iz preporuke 1. doprinose, među ostalim, uklanjanju neravnoteža koje su povezane s visokim državnim dugom,

PREPORUČUJE da Hrvatska u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Ojačati proračunski okvir i praćenje potencijalnih obveza na središnjoj i lokalnoj razini. Smanjiti teritorijalnu rascjepkanost javne uprave i pojednostavniti funkcionalnu raspodjelu nadležnosti.

2. Provesti reformu sustava obrazovanja i poboljšati pristup obrazovanju i osposobljavanju na svim razinama te njihovu kvalitetu i relevantnost za tržište rada. Konsolidirati socijalne naknade i poboljšati njihov učinak na smanjenje siromaštva. Osnažiti mjere i institucije tržišta rada te poboljšati njihovu koordinaciju sa socijalnim službama. U suradnji sa socijalnim partnerima uvesti usklađene okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama.

3. Usmjeriti investicijsku politiku na istraživanja i inovacije, održivi gradski i željeznički promet, energetsku učinkovitost, obnovljive izvore energije i okolišnu infrastrukturu, vodeći računa o regionalnim razlikama. Povećati kapacitete nadležnih tijela za izradu i provedbu javnih projekata i politika.

4. Poboljšati korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu i intenzivirati prodaju tih poduzeća i neproduktivne imovine. Unaprijediti sprečavanje i sankcioniranje korupcije, osobito na lokalnoj razini. Skratiti trajanje sudskih postupaka i unaprijediti elektroničku komunikaciju na sudovima. Smanjiti najveće parafiskalne namete i pretjeranu regulaciju tržišta proizvoda i usluga.

Sastavljeno u Bruxellesu 9. srpnja 2019.

Za Vijeće
Predsjednik
M. LINTILÄ

[6] U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.