PREPORUKA VIJEĆA

od 11. srpnja 2017.

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2017.

(2017/C 261/10)

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 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2017. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 9. i 10. ožujka 2017. Komisija je 16. studenoga 2016. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu je Hrvatska utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(2) Izvješće za Hrvatsku za 2017. objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Hrvatske u rješavanju preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Hrvatske u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 22. veljače 2017. U svojoj analizi Komisija je zaključila da u Hrvatskoj postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Osobito, udio duga opće države počeo se 2016. smanjivati, no javni je dug izložen valutnom riziku, a rizici za fiskalnu održivost i dalje su veliki u srednjoročnom razdoblju. Smanjuje se dug privatnog sektora, iako je i dalje visok, osobito u korporativnom sektoru, i znatno je izložen valutnom riziku. Očekuje se da će oporavku doprinijeti financijski sektor, koji je i dalje izložen valutno induciranom kreditnom riziku, a udio loših kredita još je visok. Stopa nezaposlenosti brzo se smanjuje kao rezultat umjerenog otvaranja novih radnih mjesta i smanjenja radne snage. Konačno, posljedica složenog poslovnog okružja smanjenje je produktivnih ulaganja i slabiji rast produktivnosti.

([1]) SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
([2]) SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

(3) Hrvatska je 27. travnja 2017. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2017. i svoj Program konvergencije za 2017. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(4) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) za razdoblje 2014.–2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ([1]), ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

(5) Nakon obustave postupka u slučaju prekomjernog deficita Hrvatska je obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te podliježe pravilu o dugu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2017. planira postupno poboljšanje salda opće države s - 0,8 % BDP-a u 2016. na 0,5 % BDP-a u 2020. Srednjoročni proračunski cilj od - 1,75 % BDP-a u strukturnom smislu ostvaren je 2016. sa značajnom pozitivnom razlikom, dok se očekuje da će (ponovno izračunani ([2])) strukturni saldo 2017. i 2018. biti u skladu sa srednjoročnim proračunskim ciljem, ali bez pozitivne razlike. Nakon toga predviđa se njegovo ponovno blago poboljšanje. Prema Programu konvergencije očekuje se da će se do 2020. udio duga opće države u BDP-u nastaviti smanjivati na 72,1 %, nakon što je 2015. dosegnuo vrhunac od 86,7 % BDP-a. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan je, osobito s obzirom na negativan učinak financijskih poteškoća s kojima se suočava najveće hrvatsko privatno poduzeće, Agrokor, koji se ne uzima u obzir u projekcijama iz programa. Kriza u Agrokoru predstavlja i izravne rizike za proračunske projekcije. Nadalje, nisu u potpunosti precizirane mjere potrebne za potporu planiranim ciljevima u pogledu deficita od 2017. nadalje.

(6) Vijeće je 12. srpnja 2016. preporučilo Hrvatskoj da ostvari godišnju fiskalnu prilagodbu od najmanje 0,6 % BDP-a prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja 2017. Stvarni podaci o znatnom poboljšanju ukupnog salda za 2016. upućuju na to da je Hrvatska već te godine ostvarila svoj srednjoročni proračunski cilj. Prema proljetnoj prognozi Komisije za 2017. predviđa se da će strukturni saldo 2017. i dalje biti iznad srednjoročnog proračunskog cilja unatoč smanjenju s - 0,3 % BDP-a 2016. na - 1,7 % BDP-a 2017. Hrvatskoj se preporučuje da 2018. i dalje bude u skladu sa svojim srednjoročnim proračunskim ciljem. Prema proljetnoj prognozi Komisije za 2017. očekuje se da će se strukturni saldo dodatno smanjiti na - 2,1 % BDP-a, što upućuje na rizik od određenog odstupanja od srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će Hrvatska 2017. i 2018. biti usklađena s pravilom o dugu. Općenito, Vijeće smatra da Hrvatska treba biti spremna poduzeti dodatne mjere u 2018. kako bi se osigurala usklađenost s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

(7) Utvrđeni su nedostaci u okviru fiskalnog upravljanja u Hrvatskoj. Još nije donesen novi zakon o fiskalnoj odgovornosti kojim bi se trebao ojačati proračunski okvir te neovisnost i mandat Povjerenstva za fiskalnu politiku. Kasni se s donošenjem izmjena Zakona o proračunu, čiji je cilj jačanje srednjoročnog proračunskog okvira te rješavanje pitanja čestih revizija proračunskih planova na središnjoj i lokalnoj razini. Pouzdanost projekcija na kojima se temelje proračunski planovi i dalje je slaba.

(8) Hrvatska ima relativno niske prihode od periodičnog oporezivanja nepokretne imovine. Prihode ubiru jedinice lokalne uprave u obliku komunalne naknade povezane s nekretninama, no njezin se obračun i pokrivenost znatno razlikuju. Prihodi ovise i o manje učinkovitom oporezivanju prometa nekretninama. Kao odgovor na ponavljane preporuke za pojedinu zemlju, u okviru porezne reforme provedene krajem 2016. dio komunalne naknade i neke lokalne poreze zamijenit će od 2018. periodični porez na nekretnine koji će se obračunavati na temelju pet parametara putem kojih se približno određuje vrijednost nekretnine. Smatra se da je to prvi korak prema potpunom uvođenju vrijednosnog poreza na nekretnine.

([1]) 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.).

([2]) Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenom metodologijom.

(9) Potrebe hrvatskog državnog sektora u pogledu financiranja i izloženost državnog duga valutnom riziku upućuju na važnost pouzdanih izvora financiranja i razboritog upravljanja rizikom. Kao odgovor na preporuku za pojedinu zemlju, početkom 2017. donesena je strategija upravljanja javnim dugom za razdoblje 2017. – 2019. namijenjena središnjoj državi. Ta je strategija donesena tri godine nakon isteka prethodne strategije. Uočeni su nedostaci u institucijskom sustavu upravljanja javnim dugom, uključujući povezanost s tržištima, upravljanje rizikom i redovito ažuriranje strategije. Izvanproračunske transakcije koje mogu utjecati na dug ne uzimaju se dovoljno u obzir.

(10) Tržište rada nedavno se nastavilo oporavljati, no nezaposlenost je i dalje visoka, s visokim udjelom dugotrajnih tražitelja posla. Ako se uzme u obzir niska i opadajuća aktivnost, to upućuje na velik i neiskorišten radni potencijal. Pad aktivnosti 2016. osobito je bio izražen kod niskokvalificiranih radnika u najproduktivnijoj dobi i bio je posljedica smanjenja broja radno sposobnog stanovništva zbog starenja i emigracije, koji bilježe rast.

(11) Neaktivnost je relativno visoka među skupinama koje ispunjavaju uvjete za rano umirovljenje. Zbog kratkoće razdoblja uplaćivanja doprinosa trenutačne i buduće mirovine nisu na primjerenoj razini i postoje rizici od siromaštva u starijoj životnoj dobi. Postoje mnoge mogućnosti za rano umirovljenje, koje je moguće punih pet godina prije zakonske dobi za umirovljenje. Financijski su poticaji za rad do navršenja te dobi slabi. Najavljene mjere kojima se potiče dulji radni vijek nisu provedene. Odgovornosti povezane sa skrbi doprinose niskom sudjelovanju na tržištu rada, osobito starijih žena u najproduktivnijoj dobi. Nedostatna je formalizirana skrb za djecu i na regionalnoj razini postoje znatne razlike, a ugovori o radu nedovoljno su fleksibilni da dopuštaju uravnoteženje poslovnih obveza i skrbničkih dužnosti. Zakonska dob za umirovljenje za žene trenutačno je 61 godina i devet mjeseci, a za muškarce 65 godina života. Izjednačivanje zakonske dobi za umirovljenje i njezino povećanje sporo napreduje te se očekuje da će 2038. ta dob za oba spola biti 67 godina. Razmatra se ubrzavanje tog procesa, no odluka još nije donesena. U okviru mirovinskog sustava prava na povoljnije uvjete ostvaruju određene kategorije radnika čija su zanimanja klasificirana kao teška i opasna te u određenim sektorima. Hrvatska nadležna tijela preispitala su popis teških ili opasnih zanimanja, no racionalizacija tih odredaba zasad nije provedena.

(12) Prema najnovijim podacima gotovo 30 % stanovništva bilo je 2015. izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Kad je riječ o učinkovitosti i pravednosti sustava socijalne zaštite, uočeni su nedostaci zbog neusklađenosti kriterija prihvatljivosti, rascjepkane geografske pokrivenosti, nedostatka koordinacije među nadležnim tijelima i slabe transparentnosti. Za program minimalnog dohotka namijenjen najsiromašnijim kućanstvima 2016. izdvojeno je samo 0,6 % BDP-a. Nije ostvaren napredak u provedbi planova reforme, među ostalim ni u institucionalnoj preraspodjeli nadležnosti ni u usklađivanju kriterija prihvatljivosti.

(13) Stjecanje vještina potrebnih na tržištu rada važan je uvjet za zapošljivost. Sudjelovanje u programima obrazovanja odraslih vrlo je nisko, kao i rashodi za aktivne politike tržišta rada, mjere prekvalifikacije i cjeloživotno učenje te njihova pokrivenost. Osposobljavanje nije dovoljno usmjereno na starije i niskokvalificirane radnike te dugotrajno nezaposlene, koji se obično suočavaju s posebnim izazovima u pogledu zapošljavanja. Kasni se s izradom zakonodavstva kojim bi se poboljšala kvaliteta institucija, programa i nastave za obrazovanje odraslih.

(14) Dovoljna razina osnovnih vještina ključna je za pronalazak i zadržavanje dobrog i stabilnog zaposlenja te za uspješno sudjelovanje u ekonomskom i društvenom životu. Podaci iz međunarodnih studija upućuju na ozbiljne nedostatke u rezultatima hrvatskih učenika u dobi od 15 godina u području osnovnih vještina, prirodnih predmeta i matematike. Reforma školskog kurikuluma pokrenuta je 2015. u okviru provedbe strategije za obrazovanje, znanost i tehnologiju s ciljem poboljšanja sadržaja i poučavanja prenosivih vještina. Nakon ambivalentnih reakcija dionika reforma kurikuluma je revidirana, a provedba znatno kasni. Proces se sada treba nastaviti u skladu s izvornim ciljevima. Hrvatska je nedavno donijela strategiju razvoja strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Ta bi strategija trebala poslužiti za ažuriranje kurikuluma u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, povećanje udjela praktične nastave i poboljšanje kvalitete nastave u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju. Još nije uveden sustav za priznavanje i vrednovanje neformalnog i informalnog učenja.

(15) Teritorijalna i funkcionalna rascjepkanost javne uprave otežava pružanje usluga i učinkovitost javne potrošnje. Postojeća podjela nadležnosti i fiskalni odnosi na različitim razinama vlasti ne doprinose učinkovitom i pravednom pružanju javnih usluga, osobito u zdravstvu, obrazovanju i sustavu socijalne pomoći. Kasni provedba sveobuhvatne reforme javne uprave. Još nije doneseno zakonodavstvo o preraspodjeli poslova između središnjih i lokalnih tijela vlasti i nije provedeno pojednostavnjenje sustava državnih agencija. Hrvatska nadležna tijela početkom 2017. najavila su osnivanje radne skupine za izradu zakonodavstva o financiranju podnacionalnih jedinica vlasti.

(16) Rascjepkanost okvira za određivanje plaća u javnoj upravi i dalje ograničava transparentnost plaća i jednako postupanje te kontrolu vlade nad rashodima za plaće u javnom sektoru, što podrazumijeva rizike prelijevanja na šire gospodarstvo. Vlada je u veljači 2017. donijela zajedničke smjernice za pregovore i praćenje kolektivnih ugovora u javnom sektoru, no usklađivanje okvira za određivanje plaća odgođeno je za 2018.

(17) Poduzeća u državnom vlasništvu u prosjeku su manje produktivna od privatnih poduzeća, što upućuje na slabosti u njihovu upravljanju. Imaju i negativan učinak na raspodjelu resursa te doprinose niskom rastu produktivnosti u gospodarstvu. Prošle je godine zabilježen spor napredak mjera za uvođenje privatnog vlasništva u poduzeća u državnom vlasništvu. Upravljanje tim poduzećima poboljšalo bi se boljim praćenjem rezultata njihova rada i odgovornosti rukovodstva, uključujući poduzeća u vlasništvu jedinica lokalne uprave.

(18) Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) ima ključnu ulogu u provedbi financijskih instrumenata Unije, osobito Plana ulaganja za Europu. Da bi mogla obavljati tu funkciju, treba ispunjavati visoke standarde transparentnosti i odgovornosti. Hrvatska nadležna tijela planiraju da do kraja 2017. neovisni revizori provedu neovisnu reviziju kvalitete imovine iz HBOR-ova kreditnog portfelja. Na temelju rezultata te revizije ponovno će se razmotriti regulatorni okvir i upravljačka struktura HBOR-a.

(19) Visoki regulatorni troškovi opterećuju poduzeća. Velik broj parafiskalnih nameta, od kojih se mnogi statistički smatraju porezom, opterećuju poslovno okružje. Kao odgovor na preporuku za pojedinu zemlju, vlada je u ljeto 2016. odlučila ukinuti 13 parafiskalnih nameta i smanjiti još njih 11, no provedba sporo napreduje. Poduzeća su i dalje pod znatnim administrativnim opterećenjem. Donesen je akcijski plan za smanjenje administrativnog opterećenja kojim je obuhvaćeno osam regulatornih područja, no provedba još nije počela.

(20) Nakon što su se tijekom krize naglo smanjila, ulaganja su se povećala u 2016. No unatoč povoljnim makroekonomskim uvjetima i uvjetima financiranja, ključna uska grla sprečavaju trajniji oporavak ulaganja. Slabosti javne uprave, složeno poslovno okružje, spora provedba strategije suzbijanja korupcije, restriktivni propisi u ključnim infrastrukturnim sektorima i snažna državna prisutnost u gospodarstvu opterećuju poslovno okružje.

(21) Modernizacija propisa o profesijama može potaknuti mobilnost radne snage i dovesti do nižih cijena profesionalnih usluga, čime bi se povećao potencijal rasta. Kada je riječ o pružateljima usluga i reguliranim profesijama, hrvatski su propisi restriktivni, osobito za odvjetnike. Vlada je u ljeto 2016. donijela akcijski plan za zamjenu i modernizaciju neprikladnih propisa, koji je, međutim, ograničen u pogledu područja primjene i iscrpnosti.

(22) Kvaliteta i učinkovitost pravosudnog sustava ključni su čimbenici poslovnog okružja. Prvostupanjski sudski postupci dugotrajni su u trgovačkim, građanskim i kaznenim predmetima unatoč smanjenju broja neriješenih predmeta. Elektroničkim podnošenjem i dostavom sudskih dokumenata mogao bi se znatno poboljšati pravosudni sustav, no to još nije uvedeno. Suci trgovačkih sudova nemaju internetski pristup registrima, čime se smanjuje učinkovitost rješavanja stečajnih postupaka. Sudske odluke rijetko su dostupne na internetu te ima prostora za unapređenje poslovnih procesa na prvostupanjskim trgovačkim sudovima.

(23) Bankarski sektor i dalje je dobro kapitaliziran te je tijekom 2016. došlo do oporavka njegove profitabilnosti nakon što je 2015. došlo do konverzije kredita denominiranih u švicarskom franku u kredite denominirane u euru. U posljednje vrijeme smanjuje se udio loših kredita u bruto kreditima, no taj je udio i dalje visok, osobito među nefinancijskim poduzećima. Čini se da je to smanjenje potaknuto prodajom i zahtjevima za progresivno i

automatsko rezerviranje sredstava koji su uvedeni 2013. Vlada je u okviru nedavne porezne reforme kao odgovor na preporuku za pojedinu zemlju uvela i nove odredbe o poreznom tretmanu otpisa loših kredita. Potrebno je pozorno pratiti učinke te reforme. Pozorno praćenje potrebno je i u vezi s učinkovitosti nedavno provedene reforme stečajnog okvira u pogledu lakšeg rješavanja loših kredita.

(24) Komisija je u okviru europskog semestra 2017. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Hrvatske i objavila je u izvješću za Hrvatsku za 2017. Ocijenila je i Program konvergencije za 2017. i Nacionalni program reformi za 2017. te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Hrvatskoj u proteklim godinama. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socijalno-ekonomsku politiku u Hrvatskoj, nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica Unije, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnoga gospodarskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine Unije.

(25) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2017., a njegovo je mišljenje [1] posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(26) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2017. i Program konvergencije za 2017. Preporuke Vijeća u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 5. u nastavku,

PREPORUČUJE da Hrvatska 2017. i 2018. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Nastaviti s provedbom fiskalne politike u skladu sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, što podrazumijeva da bi 2018. trebala i dalje biti u skladu sa svojim srednjoročnim proračunskim ciljem. Do rujna 2017. ojačati proračunsko planiranje i višegodišnji proračunski okvir, među ostalim jačanjem neovisnosti i mandata Povjerenstva za fiskalnu politiku. Poduzeti potrebne mjere za uvođenje vrijednosnog poreza na nekretnine. Ojačati okvir upravljanja javnim dugom, među ostalim godišnjim ažuriranjem strategije upravljanja javnim dugom.
2. Odvraćati od ranog umirovljenja, ubrzati prelazak na višu dobnu granicu za zakonsko umirovljenje i uskladiti odredbe o mirovinama za posebne kategorije s općim pravilima za umirovljenje. Poboljšati koordinaciju i transparentnost socijalnih naknada.
3. Poboljšati obrazovanje odraslih, osobito starijih radnika, niskokvalificiranih radnika i dugotrajno nezaposlenih. Ubrzati reformu obrazovnog sustava.
4. Smanjiti rascjepkanost i poboljšati funkcionalnu raspodjelu nadležnosti u javnoj upravi uz istodobno poboljšanje učinkovitosti i smanjenje teritorijalnih nejednakosti u pružanju javnih usluga. Na temelju savjetovanja sa socijalnim partnerima uskladiti okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama.
5. Ubrzati otuđivanje poduzeća u državnom vlasništvu i ostale državne imovine i poboljšati korporativno upravljanje u sektoru poduzeća u državnom vlasništvu. Znatno smanjiti opterećenje poduzeća koje je posljedica regulatornih troškova i administrativnih opterećenja. Ukloniti regulatorne prepreke koje ometaju pristup reguliranim profesijama i profesionalnim i poslovnim uslugama te njihovo obavljanje. Poboljšati kvalitetu i učinkovitost pravosudnog sustava, osobito smanjenjem trajanja postupaka u građanskim i trgovačkim predmetima.

Sastavljeno u Bruxellesu 11. srpnja 2017.

Za Vijeće

Predsjednik

T. TÕNISTE

[1] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.