EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 261 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2015.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno 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 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 članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

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) Dana 26. ožujka 2010. Europsko vijeće složilo se s prijedlogom Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta *Europa 2020.*, koja se temelji na proširenoj koordinaciji ekonomskih politika. Strategija je usredotočena na ključna područja u kojima je potrebno jačati europski potencijal za održivi rast i konkurentnost.

(2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. One zajedno čine „integrirane smjernice”, a države članice bile su

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
[3] COM(2015) 261
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

pozvane uzeti ih u obzir u okviru svojih nacionalnih ekonomskih politika i politika zapošljavanja.

(3) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu konvergencije Hrvatske za 2014.

(4) Komisija je 28. studenoga 2014. donijela Godišnji pregled rasta[5], čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2015. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[6], u kojem Hrvatsku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Dana 18. prosinca 2014. Europsko vijeće podržalo je prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije koja pogoduje rastu.

(6) Dana 26. veljače Komisija je objavila izvješće za Hrvatsku za 2015.[7] Njime je ocijenjen napredak Hrvatske u vezi s preporukama za Hrvatsku donesenima 8. srpnja 2014. Izvješće sadržava i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U analizi Komisija zaključuje da u Hrvatskoj postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju odlučno djelovanje u području politika i posebno praćenje. Konkretno, u kontekstu slabog rasta, odgođenog restrukturiranja poduzeća i loših rezultata u području zapošljavanja znatno su se povećali rizici povezani sa slabom konkurentnošću, velikim vanjskim obvezama i sve većim javnim dugom povezanim sa slabim upravljanjem u javnom sektoru.

(7) U ožujku 2015., nakon što je objavljeno izvješće za Hrvatsku, hrvatska su državna tijela stupila u dijalog sa službama Komisije o reformama koje su najpotrebnije za rješavanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža. Državna su tijela pristupila dijalogu konstruktivno i najavila niz važnih mjera, uključujući smanjenje parafiskalnih nameta tijekom 2016. i 2017., racionalizaciju sustava državnih agencija i područnih jedinica središnjih tijela državne uprave, poticanje jedinica lokalne samouprave na dobrovoljno spajanje, smanjenje pravne nesigurnosti i jačanje Državnog ureda za reviziju. Detaljnije su predstavljeni planovi za reforme u nekoliko drugih područja, među ostalim u smanjenju administrativnog opterećenja i poboljšanju upravljanja poduzećima u državnom vlasništvu. Razina ambicije, međutim, ispod je očekivane u mnogim područjima, osobito u pogledu postroživanja propisa o prijevremenom umirovljenju te objavi i provedbi nalaza revizije rashoda, što je djelomično kompenzirano predstavljanjem određenih dodatnih mjera.

(8) Hrvatska je trenutačno obuhvaćena korektivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu. U Programu konvergencije 2015. vlada planira smanjiti prekomjerni deficit do 2017., što nije u skladu s rokom do 2016., kako je preporučilo Vijeće. Vlada planira postupno smanjiti ukupni deficit na 5,0 % BDP-a u 2015., 3,9 % u 2016. te na 2,7 % BDP-a u 2017. Prema Programu konvergencije očekuje se da će udio državnog duga u BDP-u dosegnuti 92,5 % u 2017., a zatim se uglavnom stabilizirati na 92,4 % BDP-a u 2018. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske prognoze čini se donekle povoljnim jer rast je usporediv, dok je s tim povezan

[5] COM(2014) 902
[6] COM(2014) 904
[7] SWD(2015) 30 završna verzija

konsolidacijski napor u programu veći nego u Komisijinoj prognozi. Mjere za postizanje planiranog ciljanog deficita od 2015. nadalje samo su djelomično utvrđene. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2015., ne očekuje se pravodobno i održivo smanjenje prekomjernog deficita do 2016. Sudeći prema količini poduzetih diskrecijskih mjera, fiskalni je napor tijekom 2014. bio u skladu s preporukom Vijeća. To unatoč prognoziranom manjku za 2015. vrijedi i u kumulativnom smislu za 2014. i 2015. Međutim (prilagođena) promjena strukturnog salda u razdoblju 2014. – 2015. ispod je preporučene vrijednosti. Fiskalni napor u 2016. manji je od onoga što je preporučilo Vijeće. Stoga će biti potrebne daljnje strukturne mjere. Na temelju ocjene Programa konvergencije i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015., Vijeće smatra da postoji rizik od toga da Hrvatska neće biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

(9) Hrvatska je 23. travnja 2015. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2015. i Program konvergencije 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(10) Hrvatska trenutačno revidira svoje rashode u cilju postizanja učinkovitosti, osobito u području izdataka za plaće, socijalnu sigurnost i subvencije te omogućivanja dostatnog fiskalnog prostora za davanje prioriteta rashodima i ulaganjima kojima se potiče rast. Prihodi Hrvatske od periodičnih poreza na nekretnine, mjereno udjelom u BDP-u, među najnižima su u EU-u. Tijekom prošle godine poduzete su mjere za poboljšanje porezne discipline, uključujući mjere za suzbijanje prijevara u području PDV-a, a potrebno je i daljnje djelovanje. Fiskalni okvir Hrvatske ojačan je nedavnim reformama, ali i dalje su prisutni znatni izazovi. Slabosti u vezi s učinkovitom kontrolom rashoda i dosljednim poštovanjem proračunskih ograničenja nepovoljno utječu na kreiranje fiskalne politike i nalaze revizije. Brzi rast javnog duga zahtijeva aktivniji pristup u njegovu upravljanju.

(11) Mirovinski sustav opterećen je velikim brojem prijevremenih umirovljenika, pretjerano povoljnim sustavom prijevremenog umirovljenja za određena zanimanja te nizom mirovinskih programa prema posebnim propisima. Rano napuštanje tržišta rada olakšano je zbog relativno niskog umanjenja za prijevremenu mirovinu, koje za određena zanimanja niti ne postoji. Razlika između najniže dobi za prijevremeno umirovljenje i propisane dobi za umirovljenje relativno je visoka u odnosu na prosjek EU-a, koji iznosi nešto manje od tri godine. Osim toga sustav je vrlo fragmentiran, čime se opterećuje isplata mirovina prema općim propisima. Zbog toga je omjer mirovine i plaće unutar mirovinskog sustava niži nego u većini država članica unatoč usporedivim rashodima. U zdravstvenom sektoru fiskalni rizik i dalje čine periodični zaostaci u plaćanjima. Pokrenute su mjere za racionalizaciju u financiranju bolnica, ali postoje provedbeni rizici. Proračunskim povećanjem u iznosu od 10 % tek će se djelomično pokriti potreba za financiranjem; da bi se do 2017. potpuno uklonili zaostaci u plaćanjima, bit će potrebne daljnje učinkovite uštede.

(12) Ograničenom prilagodbom plaća u razdoblju nakon krize pogoršan je nepovoljan utjecaj na zapošljavanje. Sveobuhvatnom analizom načina utvrđivanja i određivanja plaća, koja je provedena 2014., utvrđeno je da sustav nije dovoljno fleksibilan da bi se prilagodio promjenama u makroekonomskom okruženju. Slabosti se konkretno odnose na izraženu nejednakost između privatnog i javnog sektora, među ostalim i na poduzeća u državnom vlasništvu, proširenje kolektivnih ugovora na strane koje nisu potpisnice i poteškoće povezane s prestankom važenja zastarjelih ugovora. Nakon analize trebale bi slijediti konkretne mjere politika. Važno je pratiti i učinak reforme tržišta rada iz razdoblja 2013. – 2014.

(13) Radna snaga pogođena je brzim starenjem stanovništva i niskom stopom aktivnosti, osobito među mladima i radnicima iznad 50 godina starosti. Unatoč širenju dosega i povećanju rashoda u području aktivnih politika tržišta rada njihovo je djelovanje i dalje nedostatno u odnosu na dugotrajno nezaposlene osobe, starije radnike i mlade koji se ne obrazuju, ne rade niti se stručno usavršavaju. Stopa u tercijarnom obrazovanju jedna je od najnižih u EU-u. Neusklađenost vještina i slabosti u sustavima obrazovanja i stručnog usavršavanja prepreka su stjecanju visokog obrazovanja. Razmjer neslužbenog gospodarstva trajni je izazov koji dovodi do velike učestalosti neprijavljenog rada. Mjere koje je Povjerenstvo za suzbijanje neprijavljenog rada utvrdilo krajem 2014. sada bi trebalo provesti. Trenutačno postoji više od 80 različitih socijalnih naknada i programa. Konsolidacija socijalnih primanja pokrenuta je, ali tijekom 2015. potrebne su daljnje reforme kako bi se poboljšali pristup socijalnim naknadama i njihova primjerenost.

(14) Distribucija nadležnosti između nacionalne i lokalne razine složena je i fragmentirana, što se nepovoljno odražava na upravljanje javnim financijama i učinkovitost javnih rashoda. Trenutačna raspodjela političkih funkcija i administrativne slabosti lokalnih tijela izravno utječu na mnoga područja, primjerice ubiranje poreza, isplatu socijalnih naknada, upravljanje sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, javnu nabavu i pružanje javnih usluga. Kao kratkoročnu mjeru državna tijela planiraju uspostaviti mehanizme za poticanje dobrovoljnih spajanja i koordinacije jedinica lokalne samouprave. Na razini središnje države predstavljeni su, na temelju analize provedene 2014., planovi reforme i racionalizacije sustava državnih agencija.

(15) Poslovno okruženje u Hrvatskoj trpi zbog velikih institucionalnih nedostataka, uključujući regulatornu nestabilnost, slabu kontrolu kvalitete zakonodavstva, visoke troškove usklađivanja s propisima, diskriminaciju pružatelja usluga i prekomjerna ograničenja za njih, visoko administrativno opterećenje, mnoge parafiskalne namete, slabu transparentnost i predvidljivost u radu upravnih tijela (osobito na lokalnoj razini), neujednačenu razvijenost elektroničkih komunikacijskih kanala i dugo trajanja sudskih postupaka (osobito na trgovačkim sudovima, gdje je potrebno unaprijediti upravljanje predmetima). Novoj strategiji suzbijanja korupcije nedostaju usmjerenost i detaljna razrađenost, što bi trebalo riješiti akcijskim planom za provedbu strategije.

(16) Nadzor nad javnim poduzećima nije cjelovit, osobito nad poduzećima osnovanima na lokalnoj razini i društvima kćerima velikih javnih poduzeća. Državna tijela planiraju smanjiti broj društava „od strateškog interesa” i ubrzati program privatizacije. Potreban je daljnji napredak u kvaliteti upravljanja, među ostalim i u vezi s jačanjem i usklađivanjem nadzora nad različitim poduzećima u državnom vlasništvu. Imenovanje članova uprave nije transparentno, a stručni uvjeti relativno su blagi, čime se narušuje dobro upravljanje državnom imovinom.

(17) Uspostava učinkovita i transparentna okvira za rano spašavanje i stečaj ključan je preduvjet za smanjenje znatnog pritiska od razduživanja s kojim su suočena hrvatska poduzeća te za poticanje kulture ranog restrukturiranja i „drugih prilika”. Ocjenom zakonodavstva o predstečajnim nagodbama pokazalo se da je *ex ante* učinkovitost trenutačnog zakonodavnog okvira među najslabijima u EU-u. Pokrenuta je reforma stečajnog okvira, a donošenje u parlamentu planira se za prvu polovinu 2015. Ključnu ulogu u oporavku Hrvatske mogla bi imati Hrvatska banka za obnovu i razvitak. Banka je izravno izložena kreditnim rizicima, što bi moglo utjecati na javne financije. Važno je uspostaviti bonitetni nadzor i snažno korporativno upravljanje

nad bankom. Ima prostora i za poboljšanje strukture i transparentnosti u području odgovornosti uprave. Nakon pojave valutnih i valutno induciranih kreditnih rizika potrebno je razmjerno i pravedno dugoročno rješenje koje počiva na čvrstim pravnim temeljima i usmjereno je na pomaganje skupini najranjivijih dužnika.

(18) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu hrvatske ekonomske politike i objavila je u izvješću za Hrvatsku za 2015. Ocijenila je i program konvergencije, nacionalni program reformi te prateće dokumente povezane s preporukama upućenima Hrvatskoj prethodnih godina. U obzir je uzela njihovu važnost za održivu fiskalnu i socijalno-ekonomsku politiku u Hrvatskoj, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a s obzirom na potrebu za tim da se EU-ovim doprinosom budućim nacionalnim odlukama pridonese jačanju ukupnog ekonomskog upravljanja Europskom unijom. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 6. u nastavku.

(19) Vijeće je u okviru ocjenjivanja preispitalo hrvatski program konvergencije, a njegovo je mišljenje[8] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(20) U svjetlu detaljnog preispitivanja koje provodi Komisija i ove ocjene Vijeće je preispitalo nacionalni program reformi i program konvergencije. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 uključene su u preporuke 1. – 6. u nastavku,

OVIME PREPORUČUJE Hrvatskoj da u razdoblju 2015. – 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osigurati održivo smanjenje prekomjernog deficita do 2016. poduzimanjem potrebnih mjera tijekom 2015. i jačanjem proračunske strategije za 2016. Objaviti i provesti nalaze utvrđene revizijom rashoda. Poboljšati kontrolu nad rashodima na središnjoj i lokalnoj razini, osobito uspostavom mehanizma za sankcioniranje subjekata koji ne poštuju proračunska ograničenja. Donijeti zakon o fiskalnoj odgovornosti te jačati sposobnosti i ulogu Državnog ureda za reviziju. Uvesti periodični porez na nekretnine i poboljšati disciplinu u području PDV-a. Jačati upravljanje javnim dugom, osobito godišnjom objavom strategije za upravljanje dugom i osiguranjem odgovarajućih resursa.

2. Destimulirati prijevremeno umirovljenje povećanjem umanjenja za prijevremene mirovine. Poboljšati primjerenost i učinkovitost mirovinskih rashoda postroživanjem definicije teških i opasnih zanimanja. Rješavati fiskalne rizike u zdravstvenom sektoru.

3. Rješavati slabosti okvira za određivanje plaća savjetujući se sa socijalnim partnerima te u skladu s nacionalnom praksom u cilju poticanja usklađivanja plaća s produktivnošću i makroekonomskim uvjetima. Snažnije poticati nezaposlene i neaktivne osobe na to da prihvaćaju plaćene poslove. Provesti, na temelju revizije 2014., reformu sustava socijalne sigurnosti i nastaviti konsolidaciju socijalnih naknada poboljšanjem usmjerenosti i uklanjanjem preklapanja.

4. Smanjiti razinu fragmentiranosti i preklapanja između tijela na središnjoj i lokalnoj razini uvođenjem novog modela za funkcionalnu raspodjelu nadležnosti i racionalizacijom u sustavu državnih agencija. Povećati transparentnost i odgovornost u sektoru javnih poduzeća, osobito u pogledu imenovanja na upravne funkcije i s tim

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

povezanih stručnih zahtjeva. Ubrzati uvrštavanje na burzu manjinskih paketa dionica javnih trgovačkih društava i privatizaciju.

5. Znatno smanjiti parafiskalne namete i ukloniti prekomjerne prepreke pružateljima usluga. Utvrditi i provesti mjere za poboljšanje učinkovitosti i kvalitete pravosudnog sustava, osobito trgovačkih sudova.

6. Ojačati predstečajni i stečajni okvir za poduzeća radi lakšeg restrukturiranja duga i uspostava postupka osobnog stečaja. Povećati sposobnost financijskog sektora za to da pridonese oporavku potrebnom zbog izazova u području loših velikih kredita poduzećima i stambenih kredita u stranoj valuti te zbog lošeg upravljanja u određenim institucijama.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik