KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 261 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2015 r.

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2015 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2015 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych[1], w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Chorwację zaktualizowanego programu konwergencji na 2014 r.

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[5], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Chorwację jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Chorwacji[7]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Chorwacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Chorwacji występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają zdecydowanych działań politycznych i odrębnego monitorowania. W szczególności w kontekście spowolnionego wzrostu, opóźnień w restrukturyzacji przedsiębiorstw oraz fatalnego stanu rynku pracy znacznie wzrosły zagrożenia wynikłe z niskiej konkurencyjności, poważnych zobowiązań zagranicznych i rosnącego długu publicznego połączonego ze słabością zarządzania w sektorze publicznym.

(7) W marcu 2015 r., po opublikowaniu sprawozdania krajowego, władze Chorwacji rozpoczęły dialog ze służbami Komisji w sprawie najpotrzebniejszych reform mających na celu rozwiązanie kwestii nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Podchodząc do tego dialogu w sposób konstruktywny, władze ogłosiły szereg istotnych środków, w tym zmniejszenie opłat parafiskalnych w 2016 r. i 2017 r., racjonalizację systemu agencji państwowych i jednostek regionalnych centralnej administracji państwowej, zachęcanie do dobrowolnych połączeń jednostek samorządów lokalnych, ograniczenie braku pewności prawa oraz wzmocnienie Państwowego Urzędu Kontroli. Plany reform w kilku innych obszarach, takie jak zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw oraz poprawa zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, zostały przedstawione bardziej szczegółowo. W przypadku niektórych dziedzin plany te są jednak mniej ambitne niż oczekiwano, zwłaszcza jeśli chodzi o zaostrzenie przepisów dotyczących wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz publikowanie i wdrażanie ustaleń przeglądu wydatków, mimo że zaprezentowano pewne dodatkowe środki służące częściowemu zrekompensowaniu tej różnicy.

---

5 COM(2014) 902.
6 COM(2014) 904.
7 SWD(2015) 30 final.

(8) Chorwacja jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W programie konwergencji na 2015 r. rząd planuje dokonać korekty nadmiernego deficytu do 2017 r., co jest niezgodne z terminem zalecanym przez Radę – 2016 r. Rząd planuje, iż deficyt nominalny stopniowo poprawi się do poziomu 5,0 % PKB w 2015 r., a następnie 3,9 % w 2016 r. i 2,7 % PKB w 2017 r. Zgodnie z programem konwergencji oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB osiągnie najwyższą wartość 92,5 % w 2017 r., a w 2018 r. zasadniczo ustabilizuje się na poziomie 92,4 % PKB. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, wydaje się odzwierciedlać dość korzystne założenia, gdyż powiązane działania konsolidacyjne w ramach programu są większej skali niż w prognozie Komisji, natomiast poziom wzrostu jest porównywalny. Środki służące osiągnięciu planowanych deficytów docelowych na okres począwszy od 2015 r. sprecyzowano jedynie częściowo. Według prognozy Komisji z wiosny 2015 r. nie należy oczekiwać terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2016 r. Na podstawie ilości podjętych działań dyskrecjonalnych wysiłek fiskalny w 2014 r. był zgodny z zaleceniem Rady. Dotyczyło to również sytuacji w ujęciu łącznym w ciągu 2014 r. i 2015 r., pomimo przewidywanego na 2015 r. zmniejszenia tego wysiłku. (Skorygowana) zmiana salda strukturalnego w latach 2014–2015 jest jednak niższa od wartości zalecanej. Wysiłek fiskalny w 2016 r. jest niższy od zalecanego przez Radę. Będą zatem konieczne dalsze działania strukturalne. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Chorwacja nie spełni warunków paktu stabilności i wzrostu.

(9) W dniu 23 kwietnia 2015 r. Chorwacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2015 r. oraz swój program konwergencji na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(10) Chorwacja dokonuje obecnie przeglądu swoich wydatków w celu osiągnięcia przyrostu wydajności, w szczególności w zakresie wydatków z tytułu wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i subsydiów, oraz w celu uwolnienia odpowiednich środków budżetowych na finansowanie priorytetowych wydatków wspierających wzrost i inwestycje. Dochody Chorwacji z pobieranych okresowo podatków od nieruchomości mierzone jako odsetek PKB należą do najniższych w całej UE. W ciągu ostatniego roku przyjęto środki, by poprawić przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, w tym środki mające zapobiegać oszustwom związanym z VAT, a teraz konieczna jest realizacja tych środków. Dzięki niedawnym reformom wzmocniono ramy budżetowe, jednak Chorwacja nadal stoi w obliczu istotnych wyzwań w tym obszarze. Trudności w skutecznym kontrolowaniu wydatków i spójnym stosowaniu ograniczeń budżetowych mają negatywny wpływ na prowadzenie polityki budżetowej i wyniki audytu. Szybko rosnący dług publiczny wymaga zastosowania dużo aktywniejszego podejścia w zarządzaniu długiem publicznym.

(11) System emerytalny boryka się z problemami wysokiej liczby osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę, zbyt hojnego systemu wcześniejszych emerytur dla niektórych zawodów oraz licznych specjalnych programów emerytalnych. Stosunkowo niewielkie obniżenie wysokości emerytur, lub jego całkowity brak, ułatwiają wczesne opuszczanie rynku pracy. Różnica pomiędzy minimalnym wiekiem wcześniejszego przejścia na emeryturę a ustawowym wiekiem emerytalnym jest także wysoka w porównaniu z unijną średnią wynoszącą mniej niż trzy lata. Ponadto system jest w dużym stopniu rozdrobniony, co utrudnia finansowanie

zwykłych emerytur. W wyniku tego stosunek korzyści w systemie emerytalnym jest niższy niż w większości państw członkowskich, pomimo wydatków utrzymujących się na podobnym poziomie. Jeżeli chodzi o sektor ochrony zdrowia, powracające zaległe płatności nadal stanowią zagrożenie dla budżetu. Zapoczątkowano działania w celu racjonalizacji finansowania szpitali, ale ich realizacja jest zagrożona. Zwiększenie budżetu o 10 % pokrywa jedynie część potrzeb finansowych; konieczne będą dalsze oszczędności w zakresie wydajności, aby zagwarantować pełne zlikwidowanie zaległych płatności do 2017 r.

(12) Ograniczone dostosowywanie płac w okresie po kryzysie pogłębiło negatywne tendencje w obrębie zatrudnienia. W ramach kompleksowej analizy praktyk stosowanych podczas określania i ustalania wynagrodzeń zakończonej w 2014 r. stwierdzono, że system nie na tyle jest elastyczny, by dostosować się do zmian zachodzących w otoczeniu makroekonomicznym. Szczególne niedociągnięcia zauważono w odniesieniu do istotnych różnic pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym, w tym jeśli chodzi o przedsiębiorstwa państwowe, rozszerzanie układów zbiorowych na strony niebędące ich sygnatariuszami oraz problemy związane z rozwiązywaniem nieaktualnych umów. Po analizie muszą nastąpić konkretne działania z zakresu polityki. Ważne jest również monitorowanie wyników reformy rynku pracy 2013–2014.

(13) Szybko starzejące się społeczeństwo oraz niski współczynnik aktywności zawodowej, zwłaszcza wśród osób młodych i pracowników w wieku powyżej 50 lat, wpływają niekorzystnie na kwestię siły roboczej. Pomimo zwiększonego zakresu aktywnych polityk rynku pracy i wyższych na nie nakładów ich zasięg pozostaje niewystarczający w przypadku osób długotrwale bezrobotnych, starszych pracowników oraz młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się. Odsetek osób uzyskujących wyższe wykształcenie jest jednym z najniższych w UE. Niedopasowanie umiejętności oraz niedoskonałości w systemie kształcenia i szkolenia działają jako czynniki odstraszające dla zdobywania wyższego wykształcenia. Rozmiary gospodarki nieformalnej są stałym wyzwaniem i skutkują częstymi przypadkami pracy nierejestrowanej. Środki, które określiła Komisja pod koniec 2014 r., aby zwalczać pracę nierejestrowaną, należy obecnie wdrażać. Obecnie istnieje ponad 80 rodzajów świadczeń i programów społecznych. Rozpoczęto konsolidację świadczeń, ale w 2015 r. konieczne są dalsze działania na rzecz reform, aby poprawić zasięg świadczeń i ich adekwatność.

(14) Podział kompetencji pomiędzy organami na szczeblu krajowym i lokalnym jest skomplikowany i rozdrobniony, co utrudnia zarządzanie finansami publicznymi oraz efektywne wydatkowanie środków publicznych. Obecny podział funkcji politycznych i niedoskonałości administracyjne na poziomie władz lokalnych wywierają bezpośredni wpływ na szereg obszarów, np. pobór podatków, zapewnianie świadczeń społecznych, zarządzanie europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, udzielanie zamówień publicznych oraz świadczenie usług publicznych. Władze planują środek krótkoterminowy polegający na stworzeniu mechanizmów, które zachęcą do dobrowolnych połączeń lub koordynacji jednostek samorządów lokalnych. Na poziomie centralnych instytucji rządowych przyspieszono reformę i racjonalizację systemu agencji państwowych w oparciu o analizę zakończoną w 2014 r.

(15) Wyraźne braki instytucjonalne, w tym niestabilność regulacyjna, słaba kontrola jakości legislacyjnej, wysokie koszty przestrzegania przepisów, praktyki dyskryminacyjne i nadmierne ograniczenia dla usługodawców, wysokie obciążenia

administracyjne, liczne opłaty parafiskalne, niski stopień przejrzystości i przewidywalności w działaniach organów administracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, nierówno rozwinięte kanały komunikacji elektronicznej oraz długotrwałe postępowania sądowe, w szczególności w sądach handlowych, gdzie konieczne jest usprawnienie zarządzania sprawami, mają niekorzystny wpływ na otoczenie biznesowe w Chorwacji. Nowej strategii antykorupcyjnej brakuje konkretnego ukierunkowania i nie jest ona wystarczająco szczegółowa; kwestie te należy rozwiązać w planie działania w sprawie wdrożenia strategii.

(16) Nadzór nad przedsiębiorstwami publicznymi nie obejmuje nadzoru nad przedsiębiorstwami utworzonymi na poziomie lokalnym oraz jednostkami zależnymi głównych przedsiębiorstw publicznych. Władze planują ograniczyć liczbę przedsiębiorstw „strategicznych" i zintensyfikować plan prywatyzacji. Niezbędne są dalsze postępy w zakresie jakości zarządzania, w tym w odniesieniu do wzmacniania i ujednolicania nadzoru nad różnymi przedsiębiorstwami będącymi własnością państwa. Członkowie rad i zarządów są nominowani w sposób nieprzejrzysty, a wymogi dotyczące kompetencji są względnie niskie, co utrudnia prawidłowe zarządzanie własnością publiczną.

(17) Wdrożenie skutecznych i przejrzystych przepisów dotyczących ratowania przedsiębiorstw na wczesnym etapie i przepisów dotyczących upadłości stanowi kluczowy warunek wstępny dla złagodzenia wyraźnej presji związanej ze zmniejszaniem zadłużenia, wobec której stają chorwackie przedsiębiorstwa, i krzewienia kultury przeprowadzania restrukturyzacji na wczesnym etapie, a także przyznawania „drugiej szansy". Ocena prawodawstwa przedupadłościowego wskazuje, że wydajność *ex ante* obecnych ram prawnych jest jedną z najsłabszych w UE. Zapoczątkowano reformę przepisów upadłościowych, a ich przyjęcie przez parlament planuje się na pierwszą połowę 2015 r. Chorwacki Bank Odbudowy i Rozwoju mógłby odegrać istotną rolę w poprawie sytuacji w Chorwacji. Jest bezpośrednio narażony na ryzyko kredytowe, co może wpłynąć na finanse publiczne. Ważne jest, aby sprawować nad nim nadzór ostrożnościowy oraz, aby zapewnić w nim silnie ugruntowany ład korporacyjny. Możliwe jest także usprawnienie struktury i przejrzystości ustaleń dotyczących odpowiedzialności jego zarządu. W następstwie pojawienia się walut i walutowego ryzyka kredytowego konieczne jest wprowadzenie długoterminowego, proporcjonalnego i sprawiedliwego rozwiązania o solidnej podstawie prawnej, ukierunkowanego na pomoc kredytobiorcom w najtrudniejszej sytuacji.

(18) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Chorwacji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Chorwacji w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Chorwacji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej.

(19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Chorwacji, a jej opinia[8] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

[8] Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

(20) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–6 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Chorwacji podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Zapewnienie do 2016 r. trwałej korekty nadmiernego deficytu dzięki podjęciu niezbędnych działań w 2015 r. oraz wzmocnieniu strategii budżetowej na 2016 r. Opublikowanie i realizację ustaleń przeglądu wydatków. Usprawnienie kontroli nad wydatkami na szczeblu centralnym i lokalnym, zwłaszcza poprzez stworzenie mechanizmu sankcji dla jednostek nieprzestrzegających ograniczeń budżetowych. Przyjęcie ustawy o odpowiedzialności budżetowej oraz zwiększenie mandatu i wzmocnienie roli Państwowego Urzędu Kontroli. Wprowadzenie pobieranego okresowo podatku od majątku i poprawę przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT. Wzmocnienie zarządzania długiem publicznym, zwłaszcza dzięki corocznemu publikowaniu strategii zarządzania długiem oraz zapewnieniu odpowiednich środków.

2. Zniechęcanie do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę przez podniesienie sankcji za wczesne odchodzenie z rynku pracy. Poprawę adekwatności i skuteczności wydatków na emerytury dzięki zawężeniu definicji trudnych i ryzykownych zawodów. Przezwyciężenie zagrożeń budżetowych związanych z opieką zdrowotną.

3. Zlikwidowanie niedociągnięć w przepisach dotyczących ustalania wynagrodzeń – w porozumieniu z partnerami społecznymi i zgodnie z praktyką krajową – aby wspierać dostosowywanie wynagrodzeń do produktywności i sytuacji makroekonomicznej. Zwiększanie zachęt dla bezrobotnych i osób biernych zawodowo, by podejmowały one pracę za wynagrodzeniem. W oparciu o przegląd z 2014 r., przeprowadzenie reformy systemu zabezpieczenia społecznego oraz dalszą konsolidację świadczeń społecznych dzięki ich lepszemu ukierunkowaniu oraz wyeliminowaniu nakładania się świadczeń.

4. Ograniczenie stopnia fragmentacji i nakładania się kompetencji pomiędzy instytucjami rządowymi na szczeblu centralnym i lokalnym za pomocą nowego modelu funkcjonalnego podziału kompetencji i racjonalizacji systemu agencji państwowych. Zwiększenie przejrzystości i rozliczalności w sektorze przedsiębiorstw publicznych, zwłaszcza w odniesieniu do mianowania kadry kierowniczej oraz wymogów dotyczących kompetencji. Osiągnięcie postępów w prywatyzacji i we wprowadzaniu na rynek regulowany mniejszościowych pakietów udziałów w spółkach publicznych.

5. Znaczne ograniczenie opłat parafiskalnych i usunięcie nadmiernych ograniczeń dla usługodawców. Zidentyfikowanie działań mających na celu zwiększenie skuteczności i poprawę jakości systemu sądownictwa, zwłaszcza sądów handlowych, i ich realizację.

6. Ulepszenie prawodawstwa przedupadłościowego i przepisów dotyczących upadłości dla przedsiębiorstw, aby ułatwić restrukturyzację zadłużenia i wprowadzić procedurę niewypłacalności osób fizycznych. Wzmocnienie zdolności sektora finansowego do wspierania ożywienia gospodarczego w perspektywie wyzwań związanych z wysokimi korporacyjnymi kredytami zagrożonymi i kredytami hipotecznymi w walucie zagranicznej, a także w perspektywie złych praktyk zarządzania w niektórych instytucjach.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący