



Bruxelles, 18.5.2016.
COM(2016) 331 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2016.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2016.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2016.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2016.

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 politika¹, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1176/2011 od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije³,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta⁴,

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 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta⁵, čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2016. Prioritete godišnjeg pregleda rasta odobrilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja⁶, u kojem Hrvatsku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Hrvatsku za 2016.⁷ objavljeno je 26. veljače 2016. U njemu je ocijenjen napredak Hrvatske u odnosu na preporuke za Hrvatsku koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te njezin napredak u pogledu ostvarivanja nacionalnih

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2016) 331 final

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, i P8_TA(2016)0060

⁵ COM(2015) 690 final

⁶ COM(2015) 691 final

⁷ SWD(2016) 80 final/2

ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Komisija je 8. ožujka 2016. predstavila rezultate detaljnog preispitivanja.⁸ U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Hrvatskoj postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Osobito je važno rješavati slabosti povezane s velikim javnim, korporativnim i vanjskim dugom u kontekstu visoke nezaposlenosti. Daljnje osjetljivosti koje zahtijevaju posebno djelovanje u okviru politika uključuju fiskalno upravljanje, upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu, učinkovitost javne uprave i rješavanje loših kredita.

- (3) Hrvatska je 28. travnja 2016. dostavila svoj nacionalni program reformi za 2016. i svoj program konvergencije za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena. Nacionalni program reformi dosta je ambiciozan i ako se u cijelosti provede u navedenim rokovima, to će pridonijeti uklanjanju makroekonomskih neravnoteža. U njemu su navedene mjere za poboljšanje upravljanja javnim financijama, zdravstvenog sektora i poslovnog okruženja te opredijeljenost za ambiciozne reforme u javnoj upravi, mirovinskom sustavu, socijalnoj zaštiti i bolje upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu. Na temelju ocjene preuzetih obveza u okviru hrvatskih politika u ovom trenutku nije potrebno ubrzavati postupak zbog makroekonomskih neravnoteža.
- (4) Pri planiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i povezanih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova i dobro ekonomsko upravljanje⁹.
- (5) Na Hrvatsku se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u svojem programu konvergencije za 2016. očekuje da će ukupni deficit za 2016. biti manji od 3 % BDP-a i iznositi 2,6 % BDP-a, a zatim će se nastaviti smanjivati i iznositi 1,0 % BDP-a u 2019. Vlada osim toga očekuje da će tijekom programskog razdoblja dosegnuti srednjoročni proračunski cilj: strukturni deficit od 1,75 % BDP-a. Udio državnog duga u BDP-u dosegnuo je vrhunac od 86,7 % u 2015., ali u programu konvergencije prognozira se postupan pad na 80,0 % u 2019. Uzimajući u obzir nominalnu vrijednost, projekcija udjela državnog duga u BDP-u u skladu je s referentnim mjerilom za smanjenje duga. Međutim makroekonomski scenarij na kojem je utemeljena proračunska prognoza realno je uvjerljiv; rast nominalnog BDP-a veći je od onoga u Komisijinoj prognozi, osobito za 2016. Očekivano smanjenje udjela duga oslanja se na povoljnu projekciju nominalnog rasta; osim toga u obzir se uzimaju znatne prilagodbe stanja i tokova usmjerene na smanjivanje duga, što proizlazi iz prodaje financijske imovine, ali nije dovoljno određeno. Nadalje, mjere potrebne za ostvarenje planiranog ciljanog deficita za 2017. i dalje uglavnom nisu određene. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2016. projekcija deficita opće države iznosi 2,7 % BDP-a u 2016., što je u skladu s ukupnim ciljanim deficitom uključenim u preporuku Vijeća u skladu s člankom 126. stavkom 7. UFEU-a. Prognozira se

⁸ COM(2016) 95 final

⁹ COM(2014) 494 final

ostvarenje preporučenog fiskalnog napora u okviru postupka zbog prekomjernog deficita. Suprotno tomu, u Komisijinoj se prognozi ne upućuje na usklađenost s referentnim mjerilom za smanjenje duga, kojemu se teži u budućnosti. Iako bi strukturna prilagodba od 0,2 % BDP-a u 2017. bila dostatna za postizanje srednjoročnog proračunskog cilja, za usklađivanje s referentnim mjerilom za smanjenje duga potrebna bi bila znatnija strukturna prilagodba. Konkretno, s obzirom na visoku razinu duga i konjunkturane uvjete u Hrvatskoj, primjerena bi bila prilagodba iznad 0,5 % BDP-a. U ovom trenutku prognozira se pogoršanje strukturnog salda za 0,2 % BDP-a u 2017. Na temelju ocjene programa konvergencije i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2016., Vijeće smatra da postoji rizik od toga da Hrvatska neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga će za osiguravanje njihova ispunjivanja u 2017. biti potrebne dodatne mjere.

- (6) Proračunsko planiranje u Hrvatskoj i dalje je, unatoč određenom poboljšanju postignutom izmjenama Zakona o proračunu iz 2015., obilježeno velikim slabostima. Poveznice između višegodišnjeg proračunskog okvira i godišnjih proračuna i dalje su slabe, a jasna pravila o promjeni proračunskih planova tijekom godine ne postoje. Strateško planiranje pojedinačnih proračunskih korisnika ne podliježe sustavnom nadzoru i ne pridonosi u dostatnoj mjeri usklađivanju prioriteta u okviru politika sa srednjoročnim fiskalnim ciljevima. U proračunskom se postupku malo pozornosti posvećuje znatnim izvanproračunskim transakcijama i računovodstvenim prilagodbama koje utječu na deficit i dug opće države. Numerička fiskalna pravila trenutačno se revidiraju. Jedan je od glavnih izazova kako ih učiniti operativnijima i usklađenijima s Paktom o stabilnosti i rastu. Napori su potrebni i u poboljšanju statističke osnove proračunskog planiranja.
- (7) Povjerenstvo za fiskalnu politiku, nadležno za praćenje usklađenosti s fiskalnim pravilima na nacionalnoj razini, blisko je povezano s nacionalnim fiskalnim tijelima i nema dovoljno vlastitog osoblja. Njegova politička i funkcionalna neovisnost u takvim uvjetima nisu osigurane. Revizija institucionalnog ustroja i mandata Povjerenstva za fiskalnu politiku najavljena je za treće tromjesečje 2016.
- (8) Hrvatska je pokrenula reformu sustava komunalnih naknada, koja je predstavljena kao korak u okviru šire reforme oporezivanja nepokretne imovine. Kombinirani prihod od periodičnih poreza na nepokretnu imovinu i komunalnih naknada ima relativno nizak udio u BDP-u.
- (9) Ključni su izazovi visoka razina poreznih dugova i prijevara povezanih s PDV-om te siva ekonomija. Poduzimaju se mjere za poboljšanje porezne discipline, uključujući razvoj sustava upravljanja rizicima porezne discipline. Međutim dokazi o djelotvornosti poduzetih mjera još su uvijek ograničeni.
- (10) Razina javnog duga visoka je i još se uvijek povećava, zbog čega je u upravljanju javnim dugom nužno uvesti proaktivan i prema budućnosti okrenut pristup. Planira se skoro donošenje strategije upravljanja javnim dugom za razdoblje 2016. – 2018. Hrvatska međutim još uvijek nema sveobuhvatniji pristup upravljanju dugom koji bi, među ostalim, uključivao godišnje revizije zbog kretanja na tržištu, primjerenu strategiju upravljanja rizikom i jačanje funkcije nadležne za obavljanje povezanih poslova.
- (11) Velik dio radno sposobnog stanovništva nije uključen na tržište rada. Jedan od glavnih uzroka za to je rano umirovljenje, osobito među muškarcima u dobi koja

dopušta radnu aktivnost. Rano umirovljenje moguće je punih pet godina prije zakonske dobi za umirovljenje, a financijski poticaji za rad do navršenja te dobi (i nakon toga) su slabi. Osim toga mirovinski sustav je obilježen mnogim posebnim odredbama za određene kategorije radnika i velikodušnim mogućnostima ranog umirovljenja za određena zanimanja. Zakonska dob za umirovljenje muškaraca i žena izjednačuje se i povećava na 67, ali sporo. Trenutačne i buduće mirovine nisu na primjerenoj razini, što dovodi do visokog rizika od siromaštva u starosti, posebno za osobe s kratkim radnim vijekom.

- (12) Na visoku razinu neaktivnosti dodatno utječe visoka nezaposlenost; niska iskorištenost radnog potencijala koči razvoj. Nezaposlenost mladih i dalje je glavni izvor zabrinutosti, što upućuje na slabosti u obrazovnom sustavu, a prostora za poboljšanje ima i u području djelatnosti, praćenja i evaluacije Jamstva za mlade. Stope dugotrajne nezaposlenosti nedavno su smanjene, ali još su uvijek oko dvaput veće od prosjeka u EU-u. Sudjelovanje u programima cjeloživotnog obrazovanja i dalje je vrlo nisko zbog nedovoljne razvijenosti sustava obrazovanja odraslih.
- (13) Potrošnja po stanovniku za socijalnu zaštitu obilježena je regionalnim razlikama te nedosljednostima u pogledu kriterija prihvatljivosti za naknade u okviru opće socijalne zaštite i naknade za posebne kategorije. Osim toga tek se manji dio ukupnog proračuna za socijalnu zaštitu troši na nacionalni program minimalnog dohotka. Rezultat toga su nedosljednosti i nedostatna zaštita najsiromašnijih. U okviru reforme sustava socijalne zaštite bilježe se kašnjenja u konsolidaciji različitih naknada i uspostave jedinstvenih administrativnih točaka za pružanje usluga socijalne zaštite.
- (14) Funkcijska raspodjela nadležnosti u javnoj upravi između središnje razine i razine lokalne samouprave složena je, a sustav je rascjepkan. Raspodjela decentraliziranih administrativnih funkcija nije u skladu s fiskalnim kapacitetom nadležnih lokalnih jedinica. Zbog toga su lokalne jedinice vrlo ovisne o transferima iz opće države te je pružanje javnih usluga obilježeno znatnim regionalnim nejednakostima. Rascjepkanost javne uprave teret je za pružanje usluga, poslovno okruženje i učinkovitost javne potrošnje. U reformi javne uprave nema bitnih pomaka. Uveden je pravni okvir za dobrovoljno spajanje jedinica lokalne samouprave, ali nisu pruženi poticaji za iskorištavanje te mogućnosti. Racionalizacija u sustavu državnih agencija napreduje sporo.
- (15) Plaće u javnom sektoru regulirane su nedosljednim odredbama koje se u pogledu definicije složenosti posla, povlastica i dodataka na plaću razlikuju i različito primjenjuju po javnim ustanovama. Time se ograničava državna kontrola nad rashodima za plaće i opterećuje učinkovitost javnog sektora. Zbog relativno visokog udjela koji javni sektor ima u ukupnoj zaposlenosti, kretanje plaća u javnom sektoru bitno je u širem ekonomskom kontekstu.
- (16) Gospodarstvo je obilježeno visokim udjelom poduzeća u državnom vlasništvu. Slabosti u upravljanju, uključujući nedostatak primjerenog praćenja uspješnosti, i dalje dovode do znatno niže profitabilnosti poduzeća u državnom vlasništvu u odnosu na usporedive privatne korporacije, što nepovoljno utječe na javne financije. Uvrštenjem dionica poduzeća u državnom vlasništvu na burzu može se pridonijeti boljem korporativnom upravljanju, osobito zahvaljujući jačanju mehanizama za izvješćivanje i internu kontrolu. Mjere kojima bi se u poduzeća u državnom vlasništvu uvelo privatno vlasništvo napredovale su sporo.

- (17) Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR), razvojna banka u državnom vlasništvu, mogla bi imati ključnu ulogu u oporavku Hrvatske. Njezinim kreditima moglo bi se znatno pridonijeti promicanju ulaganja i uklanjanju tržišnih nedostataka. Za ograničavanje rizika povezanog s aktivnostima HBOR-a potrebni su primjeren regulatorni okvir i dobro korporativno upravljanje, osobito zato što se HBOR u sve većoj mjeri bavi izravnim kreditiranjem.
- (18) Neovisna revizija kvalitete imovine iz HBOR-ova kreditnog portfelja, koju državna tijela planiraju provesti 2017., korak je u rješavanju tih izazova. U međuvremenu nužno je jačati mehanizme praćenja i odgovornosti koji vrijede za HBOR.
- (19) Stopa apsorpcije sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova dosad je bila niska zbog čimbenika poput nedostatnih administrativnih kapaciteta, složenosti postupaka i ograničenog broja projekata spremnih za provedbu.
- (20) Poslovno okruženje u Hrvatskoj i dalje je obilježeno znatnim nedostacima koji opterećuju ulagačku klimu. Mnogi parafiskalni nameti za poduzeća još su smetnja u poslovnom okruženju. Regulatorno okruženje za pružatelje usluga i regulirane profesije i dalje je restriktivno. Pristup određenim reguliranim profesijama i njihovo obavljanje, među ostalim i pravničkim profesijama i poreznom savjetovanju, i dalje su ograničeni. Hrvatska preispituje potrebu za tim ograničenjima i njihovu razmjernost, ali konkretni koraci kasne. Nadalje, regulirane profesije i poduzeća pod znatnim su administrativnim opterećenjem.
- (21) Regulatorna nestabilnost i zakonodavstvo koje se doživljava kao nekvalitetno dodatni su teret za poslovno okruženje. Dugi sudski postupci, znatni zaostaci i nedosljedna sudska praksa donose izazove za kvalitetu i učinkovitost pravosudnog sustava, osobito za trgovačke sudove. Zastarjelost informacijsko-telekomunikacijskih sustava osobito je vidljiva u komunikaciji prema strankama u sudskim postupcima i elektroničkoj dostavi sudske dokumentacije.
- (22) Rješavanje loših kredita ključno je za rješavanje prezaduženosti gospodarstva. U tom su smislu unapređenjem okvira za predstečajni i stečajni postupak poduzeća te uvođenjem postupka osobnog stečaja poduzeti važni koraci. Da bi se ocijenio utjecaj tih novih okvira, potrebno je precizno praćenje. Međutim pravna nesigurnost u pogledu oporezivanja otpisa još je uvijek prepreka brzom rješavanju loših kredita u portfeljima banaka.
- (23) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu hrvatske ekonomske politike i objavila je u Izvješću za Hrvatsku za 2016. Ocijenila je i program konvergencije i nacionalni program reformi 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 socioekonomsku politiku u Hrvatskoj nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama EU-a s obzirom na potrebu doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama, a time i jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja EU-om. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 5. u nastavku.
- (24) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je preispitalo program konvergencije, a njegovo je mišljenje¹⁰ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

¹⁰ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

- (25) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje provodi Komisija i ovu analizu, Vijeće je ocijenilo nacionalni program reformi i program konvergencije. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 uključene su u preporuke 1. – 5. u nastavku,

PREPORUČUJE da Hrvatska u 2016. i 2017. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati trajno smanjenje prekomjernog deficita do 2016. Nakon toga ostvariti godišnju fiskalnu prilagodbu od najmanje 0,6 % BDP-a u 2017. Iskoristiti sve neočekivane prihode kako bi ubrzala smanjivanje udjela duga opće države. Do rujna 2016. ojačati numerička fiskalna pravila te neovisnost i mandat Povjerenstva za fiskalnu politiku. Do kraja 2016. poboljšati proračunsko planiranje i ojačati višegodišnji proračunski okvir. Do kraja 2016. pokrenuti reformu periodičnog oporezivanja nepokretne imovine. Ojačati okvir za upravljanje javnim dugom. Donijeti i početi provoditi strategiju za upravljanje javnim dugom za razdoblje 2016. – 2018.
2. Do kraja 2016. poduzeti mjere za odvracanje od ranog umirovljenja, ubrzati prijelaz na višu dobnu granicu za zakonsko umirovljenje i uskladiti odredbe o mirovinama za posebne kategorije s općim pravilima za umirovljenje. Omogućiti primjerenu dokvalifikaciju i prekvalifikaciju radi povećanja zapošljivosti radno sposobnog stanovništva, s težištem na niskokvalificiranim radnicima i dugotrajno nezaposlenima. Konsolidirati naknade u okviru socijalne zaštite smanjivanjem broja posebnih režima, usklađivanjem kriterija prihvatljivosti i integracijom upravljanja tim naknadama te usmjeriti potpore na one kojima je najpotrebnija.
3. Do kraja 2016. započeti smanjivati rascjepkanost i poboljšavati funkcionalnu raspodjelu nadležnosti u javnoj upravi radi poboljšanja učinkovitosti i smanjenja teritorijalnih nejednakosti u pružanju javnih usluga. Na temelju savjetovanja sa socijalnim partnerima uskladiti okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama. Ojačati praćenje uspješnosti poduzeća u državnom vlasništvu i odgovornosti rukovodstva. Ubrzati uvrštenje dionica poduzeća u državnom vlasništvu na burzu i postupak prodaje državne imovine.
4. Znatno smanjiti parafiskalne namete. Ukloniti neopravdane regulatorne prepreke koje ometaju pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje. Smanjiti administrativnu opterećenost poduzeća.
5. Poduzeti mjere za poboljšanje kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava u trgovačkim i upravnim sudovima. Olakšati rješavanje loših kredita, osobito poboljšanjem poreznog tretmana pri rješavanju loših kredita.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*