



Bruxelles, 23.5.2018.
COM(2018) 410 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2018.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2018.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2018.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2018.

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) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća 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 22. studenoga 2017. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2018. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 22. ožujka 2018. Komisija je 22. studenoga 2017. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se navodi da je Hrvatska jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Hrvatsku za 2018.⁵ objavljeno je 7. ožujka 2018. U izvješću je ocijenjen napredak Hrvatske u smislu preporuka za Hrvatsku koje je Vijeće donijelo 11. srpnja

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2018) 410 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 i P8_TA(2018)0078.

⁵ SWD(2018) 209 final.

2017., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Hrvatske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, koji su također objavljeni 7. ožujka 2018.⁶ Komisija u svojoj analizi zaključuje da u Hrvatskoj unatoč njihovoj smanjenju još uvijek postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Ranjivosti su povezane s još uvijek visokim razinama javnog, privatnog i vanjskog duga koji je u velikoj mjeri denominiran u stranoj valuti. I dalje je visoka razina loših kredita, osobito kredita nefinancijskih poduzeća. Hrvatski potencijalni rast i dalje nije dovoljan za trajnu prilagodbu i općenito je ostvaren neznatan napredak u provedbi mjera politike kojima se rješavaju problemi kronično niske iskorištenosti rada i sporog rasta produktivnosti. Restriktivno poslovno okruženje i dalje koči konkurentnost i ulaganja, dok rascjepkana javna uprava otežava učinkovitost pružanja javnih usluga.

- (3) Hrvatska je 26. travnja 2018. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2018. i svoj Program konvergencije za 2018. Uzimajući u obzir njihovu povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (4) Kad je riječ o programima država članica u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020., u obzir su uzete relevantne preporuke po državama članicama. Kako je propisano člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁷, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoje sporazume o partnerstvu i relevantne programe. Komisija je primjenu te odredbe detaljno objasnila u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova povezuje s dobrim ekonomskim upravljanjem⁸.
- (5) Na Hrvatsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu. Iako je u 2017. ostvaren suficit ukupnog salda proračuna opće države od 0,8 % BDP-a, prema Programu konvergencije za 2018. planira se da će u 2018. ukupni saldo zabilježiti deficit od 0,5 % BDP-a te da će se nakon toga postupno poboljšati i u 2021. ostvariti suficit od 0,5 % BDP-a. Predviđa se da će se tijekom programskog razdoblja srednjoročni cilj, odnosno strukturni deficit od 1,75 % BDP-a, i dalje ostvarivati sa značajnom pozitivnom razlikom. Prema Programu konvergencije za 2018. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti sa 78,0 % BDP-a u 2017. na 75,1 % u 2018. te da će se nastaviti smanjivati i u 2021. iznositi 65,9 %. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerodostojan je. Čini se, međutim, da su proračunski ciljevi planirani s oprezom. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2018. predviđa se da će saldo proračuna opće države iznositi 0,7 % BDP-a u 2018. i 0,8 % BDP-a u 2019.
- (6) Vijeće je 11. srpnja 2017. Hrvatskoj preporučilo da u 2018. nastavi ostvarivati svoj srednjoročni proračunski cilj. Na temelju proljetne prognoze Komisije 2018. predviđeno je da će strukturni saldo iznositi –0,3 % BDP-a u 2018 i –0,6 % BDP-a u 2019., što je iznad srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će Hrvatska u

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ 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.).

⁸ COM(2014) 494 final.

2018. i 2019. poštovati pravilo o dugu. Općenito, Vijeće smatra da se očekuje da će Hrvatska u 2018. i 2019. poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

- (7) Znatno se kasni s najavljenim donošenjem ključnih propisa za poboljšanje hrvatskog fiskalnog okvira. Zbog svoje manjkavosti numerička fiskalna pravila nedjelotvorna su za godišnje fiskalno planiranje te je uloga Povjerenstva za fiskalnu politiku i dalje slaba. I dalje je važno primjenjivati prakse dobrog upravljanja dugom zbog još visoke razine hrvatskog javnog duga i njegove izloženosti valutnim rizicima. U 2017. ojačana je uloga tijela za upravljanje dugom te je izrađena strategija upravljanja dugom, koju ju potrebno redovito ažurirati. Odgođeno je uvođenje već propisanog periodičnog poreza na nekretnine i nema naznaka o tome hoće li se i kada početi primjenjivati. Zbog toga Hrvatska ima nizak udio prihoda od periodičnog oporezivanja nepokretne imovine. Periodični porez na nekretnine omogućio bi učinkovitiju ukupnu naplatu prihoda poticajnu za rast i bio bi stabilan i predvidljiv izvor prihoda jedinicama lokalne i područne samouprave.
- (8) U 2017. nastavljen je oporavak hrvatskog tržišta rada. No stopa zaposlenosti i stopa aktivnosti i dalje su znatno niže od prosjeka EU-a, što koči potencijalni rast. Zakonska dob za umirovljenje za žene trenutačno je 62, a za muškarce 65 godina. Izjednačavanje zakonske dobi za umirovljenje i njezino povećanje sporo napreduju te se očekuje da će tek 2038. ta dob i za žene i muškarce biti 67 godina. Nadalje, radnici starije dobi mogu iskoristiti brojne mogućnosti prijevremenog umirovljenja te mirovinski sustav uključuje određene posebne odredbe o mirovinama kojima se osiguravaju povoljniji uvjeti za umirovljenje. Na nisko sudjelovanje žena na tržištu rada utječu i njihove odgovornosti za skrb. Zbog kratkog prosječnog radnog vijeka tekuće i buduće mirovine nisu na primjerenj razini i prisutni su rizici od siromaštva u starijoj životnoj dobi. Najavljene mjere kojima se potiče dulji radni vijek nisu još provedene.
- (9) Iako u Hrvatskoj postoji socijalni dijalog, stvarna interakcija između nadležnih tijela i dionika u procesu izrade politika ograničena je i uglavnom se svodi na iznošenje mišljenja u pisanom obliku o određenim predloženim vladinim mjerama. Nadalje, rascjepkanost sindikata ograničava njihove ukupne kapacitete za sudjelovanje u socijalnom dijalogu.
- (10) Unatoč nedavnim poboljšanjima i dalje je visok udio osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti i znatne su teritorijalne razlike među županijama. Tom su problemu osobito izložene starije osobe, niskokvalificirane osobe i osobe s invaliditetom. Uočeni su nedostaci kad je riječ o učinkovitosti i pravednosti sustava socijalne zaštite. Socijalne naknade imaju ograničeni učinak na smanjenje siromaštva. Nedostatak koordinacije među ustanovama i niži fiskalni kapacitet siromašnijih jedinica lokalne i područne samouprave uzrokuju neujednačenu dostupnost socijalnih naknada.
- (11) Hrvatski su rezultati ispod prosjeka EU-a u području ulaganja u obrazovanje, ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, osnovnih vještina, stjecanja visokog obrazovanja i relevantnosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada. Hrvatska je počela provoditi nekoliko reformi iz Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije. Ako se provede u potpunosti i u skladu s ostalim mjerama iz Strategije, reforma školskog kurikulumu mogla bi pozitivno utjecati na kvalitetu hrvatskog obrazovnog sustava. Čini se da je relevantnost strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada ograničena, na što upućuje činjenica da više od polovine evidentiranih nezaposlenih osoba ima završeno strukovno obrazovanje. Da bi se bolje identificirale potrebne vještine, potrebna je bolja koordinacija javnih tijela i poslodavaca. U sustavu

obrazovanja odraslih kojemu je svrha pridonijeti njihovu uključivanju na tržište rada postoji velik broj pružatelja tih usluga koji su nejednako raspoređeni u zemlji te programi učenja nisu prikladno evaluirani. Sudjelovanje u programima obrazovanja odraslih i obrazovnim programima koji se nude u okviru mjera aktivne politike tržišta rada vrlo je nisko.

- (12) Teritorijalna rascjepkanost hrvatske javne uprave i opća raspodjela nadležnosti na svim razinama vlasti otežavaju učinkovito pružanje javnih usluga i učinkovitost javnih rashoda. Brojne manje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nemaju odgovarajuće financijske ni administrativne kapacitete za obavljanje decentraliziranih funkcija. Pokazatelji učinkovitosti javne uprave upućuju na rezultate koji su ispod prosjeka EU-a, što otežava izradu i provedbu javnih politika i učinkovitije korištenje sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Do daljnjeg je odgođeno planirano smanjenje broja područnih ureda i ispostava središnjih ureda državne uprave i pojednostavnjenje sustava državnih agencija. Neusklađenost okvira za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama onemogućuje ujednačenost i kontrolu vlade nad rashodima za plaće u javnom sektoru. Donošenje najavljenih propisa u cilju tog usklađivanja odgođeno je do sredine 2018. Nadležna tijela poduzela su prve mjere za funkcionalnu integraciju bolnica radi poboljšanja učinkovitosti pružanja zdravstvenih usluga i pristupa zdravstvenoj skrbi. Međutim, zbog neučinkovitog modela financiranja zdravstvenog sustava akumuliraju se nepodmirena dugovanja, posebno za bolničku skrb.
- (13) Prisutnost poduzeća u državnom vlasništvu u gospodarstvu i dalje je velika. Sporo napreduje provedba mjera za poboljšanje upravljanja tim poduzećima koja i dalje posluju s niskim razinama produktivnosti i profitabilnosti. Do daljnjeg je odgođeno donošenje novog zakona o upravljanju i raspolaganju državnom imovinom, čime se onemogućuje ostvarenje napretka u provedbi ključnih mjera politike u cilju da se omogući ulazak privatnog kapitala u poduzeća u državnom vlasništvu te aktivira druga imovina.
- (14) U studenome 2017. završena je revizija kvalitete imovine Hrvatske banke za obnovu i razvitak. S obzirom na važnost te banke za primjenu financijskih instrumenata EU-a i Plana ulaganja za Europu te njezinu sve veću ulogu u izravnom kreditiranju, rezultati te analize trebali bi poslužiti za jačanje nadzornog i regulatornog okvira banke te njezina upravljanja.
- (15) Administrativno opterećenje i parafiskalni nameti i dalje negativno utječu na poslovno okruženje. Postojano se smanjuje administrativno opterećenje, no sporijom dinamikom. Smanjenje parafiskalnih nameta odvija se u ograničenom opsegu i uz nisku transparentnosti jer se nisu provela redovita ažuriranja registra neporeznih davanja ni procjene učinka planiranih smanjenja.
- (16) Potrebna je cjelovita provedba akcijskog plana za suzbijanje korupcije za 2017. i 2018. kako bi se ostvarili ciljevi Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. Potrebno je poboljšati nekoliko ključnih elemenata, osobito podnošenje izvješća o imovinskom stanju i prijave sukoba interesa, osvješćivanje o kanalima koje zviždači mogu koristiti za prijavu nepravilnosti i stvarna kontrola rizika u javnoj nabavi, koja je izložena korupciji zbog velikog udjela internih javnih nabava u državnim tijelima i poduzećima.
- (17) Restriktivni propisi na tržištima robe i usluga, osobito veliki broj prekomjerno reguliranih profesija, negativno utječu na tržišno natjecanje. Ublažavanje tih propisa sporo napreduje zbog snažnog otpora interesnih skupina.

- (18) Dugotrajnost sudskih postupaka i znatan broj neriješenih predmeta i dalje negativno utječu na kvalitetu i učinkovitost pravosuđa, a time i na poslovno okruženje. Zabilježeno smanjenje broja neriješenih predmeta bilo je uglavnom potaknuto manjim brojem novih predmeta, a ne bržim rješavanjem predmeta u postupku. Elektronička komunikacija u parničnim i stečajnim postupcima i dalje se nedovoljno koristi unatoč poboljšanjima.
- (19) U okviru hrvatske strategije pametne specijalizacije poduzimaju se određeni napori u cilju reforme nacionalnog sustava znanosti i inovacija. Provedba strategije usporena je zbog nekoordiniranih nadležnosti unutar politike za promicanje znanosti i inovacija. Isto tako, velika sveučilišta imaju vrlo rascjepkane upravljačke strukture i stroga administrativna pravila. Slaba je suradnja istraživačkih ustanova i poslovnog sektora. Nema sustavnog praćenja i evaluacije učinka politika koje se provode u području istraživanja i inovacija, čime se onemogućuje primjereno utvrđivanje prioriteta. Sustav visokog obrazovanja mogao bi imati koristi od poticaja kojima se promiču kvaliteta i relevantnost za tržište rada.
- (20) Komisija je u okviru Europskog semestra 2018. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Hrvatske i objavila je u Izvješću za Hrvatsku za 2018. Ocijenila je i Program konvergencije za 2018. i Nacionalni program reformi za 2018. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih 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 jer je potrebno unaprijediti opće ekonomsko upravljanje u Uniji na način da se na razini Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (21) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je preispitalo Program konvergencije za 2018., i prema njegovu mišljenju očekuje se da će Hrvatska poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (22) Uzimajući u obzir Komisijino detaljno preispitivanje i ovu ocjenu, Vijeće je preispitalo Nacionalni program reformi i Program konvergencije. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 4. u nastavku.

PREPORUČUJE da Hrvatska u 2018. i 2019. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Jačati fiskalni okvir, uključujući jačanjem mandata i neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku. Uvesti periodični porez na nekretnine.
2. Odvrćati od prijevremenog umirovljenja, ubrzati prelazak na višu dobnu granicu za obvezno umirovljenje i uskladiti odredbe o mirovinama za posebne kategorije korisnika s općim pravilima za umirovljenje. Provesti reformu sustava obrazovanja i osposobljavanja u cilju poboljšanja njegove kvalitete i relevantnosti za tržište rada za mlade i odrasle. Konsolidirati socijalne naknade i povećati njihov kapacitet za smanjenje siromaštva.
3. Smanjiti teritorijalnu rascjepkanost javne uprave, pojednostavniti funkcionalnu raspodjelu nadležnosti i povećati kapacitete za izradu i provedbu javnih politika. Na temelju savjetovanja sa socijalnim partnerima uvesti usklađene okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama.
4. Poboljšati korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu i intenzivirati prodaju poduzeća u državnom vlasništvu i neproduktivne imovine. Znatno smanjiti opterećenje poduzeća koje proizlazi iz parafiskalnih nameta i složenih administrativnih i zakonodavnih propisa. Poboljšati tržišno natjecanje u području

poslovnih usluga i reguliranih profesija. Smanjiti trajanje sudskih postupaka i unaprijediti primjenu elektroničke komunikacije na sudovima.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*