



Bruxelles, 22.5.2017.
COM(2017) 510 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2017.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2017.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2017.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2017.

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 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta⁵, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2017. 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 upozoravanja⁶, u kojemu je utvrdila da je Hrvatska država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Hrvatsku za 2017.⁷ objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Hrvatske u odnosu na provedbu preporuka za Hrvatsku koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke donesene

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ COM(2017) 510 final.

⁴ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 i P8_TA(2017)0040.

⁵ COM(2016) 725 final.

⁶ COM(2016) 728 final.

⁷ SWD(2017) 76 final.

prethodnih godina te napredak Hrvatske u ostvarenju svojih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, koji su također objavljeni 22. veljače 2017.⁸ U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Hrvatskoj postoje prekomjerne makroekonomske neravnoteže. Konkretno, dug opće države počeo se 2016. smanjivati, no javni je dug izložen valutnom riziku i 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 pridonijeti financijski sektor, koji je i dalje izložen valutno induciranom kreditnom riziku, te je udio loših kredita još uvijek visok. Stopa nezaposlenosti brzo se smanjuje zahvaljujući umjerenom otvaranju novih radnih mjesta, ali i smanjenju radne snage. Konačno, posljedica složenog poslovnog okruženja jest smanjenje produktivnih ulaganja i slabiji rast produktivnosti.

- (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 istodobno ocijenjena.
- (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 predviđeno zakonodavstvom kojim se uređuju europski strukturni i investicijski fondovi⁹, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka po državama članicama, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoje relevantne programe u okviru strukturnih i investicijskih fondova. Komisija je dostavila dodatne smjernice o primjeni tih odredbi¹⁰.
- (5) Nakon obustave postupka u slučaju prekomjernog deficit na Hrvatsku se primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2017. planira postupno poboljšanje salda opće države sa –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 izračunani¹¹) strukturni saldo 2017. i 2018. biti u skladu sa srednjoročnim proračunskim ciljem, ali bez pozitivne razlike. Nakon toga se predviđa njegovo ponovno blago poboljšanje. Prema Programu konvergencije očekuje se da će se do 2020. udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 72,1 %, nakon što je 2015. dosegnuo vrhunac od 86,7 % BDP-a. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije je povoljan, 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

⁸ COM(2017) 90 final.

⁹ Članak 23. Uredbe (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.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

¹¹ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenim metodologijom.

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 značajnom poboljšanju ukupnog salda za 2016. upućuju na to da je Hrvatska već te godine ostvarila svoj srednjoročni proračunski cilj. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2017. predviđa se da će strukturni saldo 2017. i dalje biti iznad srednjoročnog proračunskog cilja unatoč smanjenju sa -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 Komisijinoj proljetnoj prognozi 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 hrvatskom okviru fiskalnog upravljanja. Još nije donesen novi zakon o fiskalnoj odgovornosti kojim bi se trebao ojačati proračunski okvir i neovisnost i mandat Povjerenstva za fiskalnu politiku. Kasni se s donošenjem izmjena Zakona o proračuna, kojima bi se među ostalim trebalo riješiti pitanje 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, u okviru porezne reforme provedene krajem 2016. komunalna naknada i neki lokalni porezi zamijenit će se od 2018. periodičnim porezom na nekretnine koji će se obračunavati na temelju pet parametara na temelju kojih se približno određuje vrijednost nekretnine. Smatra se da je to prvi korak prema potpunom uvođenju vrijednosnog poreza na nekretnine koje se planira za 2020.
- (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, 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 radno sposobnih niskokvalificiranih radnika 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. Trenutačne i buduće mirovine nisu na primjerenom razini i postoje rizici od siromaštva u starosti zbog kratkoće razdoblja uplaćivanja doprinosa. Postoje

mnoge mogućnosti za rano umirovljenje, koje je moguće punih pet godina prije zakonske dobi za umirovljenje. Financijski su poticaji za rad do navršanja te dobi slabi. Najavljene mjere kojima se potiče dulji radni vijek nisu provedene. Odgovornosti povezane sa skrbi pridonose niskom sudjelovanju na tržištu rada, osobito radno sposobnih žena. Nedostatna je formalizirana skrb za djecu i na regionalnoj razini postoje znatne razlike. Ne plaća se očinski dopust i ugovori o radu rijetko su toliko fleksibilni da dopuštaju uravnoteženje poslovnih obveza i skrbničkih dužnosti. Zakonska dob za umirovljenje za žene je trenutačno 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 štetna i u određenim sektorima. Nadležna su tijela preispitala popis teških i 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, uočene su manjkavosti zbog neusklađenosti kriterija prihvatljivosti, rascjepkane geografske pokrivenosti, nedostatka koordinacije među nadležnim tijelima i slabe transparentnosti. Za program minimalnog dohotka namijenjenog 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 obrazovanje te njihova pokrivenost. Osposobljavanje nije dovoljno usmjereno na starije i niskokvalificirane radnike i dugotrajno nezaposlene, koji se obično suočavaju s posebnim izazovima u pogledu zapošljavanja. Kasni se s izradom novog zakonodavstva kojim bi se poboljšala kvaliteta ustanova, 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 kurikulumuma uvedena je 2015. u okviru provedbe strategije za obrazovanje, znanost i tehnologiju u cilju poboljšanja sadržaja i podučavanja prenosivih vještina. Nakon ambivalentnih reakcija dionika reforma je kurikulumuma revidirana, a provedba znatno odgođena. Proces se sada treba nastaviti u skladu s izvornim ciljevima. Hrvatska je nedavno donijela strategiju o razvoju strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Ta bi strategija trebala poslužiti za ažuriranje kurikulumuma u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, povećanje udjela praktične nastave i poboljšanje nastavne kvalitete 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 pridonose učinkovitom i pravednom pružanju javnih usluga, prije svega 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. Vlada je početkom 2017. najavila osnivanje radne skupine za izradu novog zakonodavstva o financiranju podnacionalnih jedinica državne uprave.

- (16) Neusklađenost okvira za određivanje plaća 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 2019.
- (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 i pridonose niskom rastu produktivnosti u gospodarstvu. Mjere za uvođenje privatnog vlasništva u poduzeća u državnom vlasništvu prošle su godine zabilježile spor napredak. Upravljanje tim poduzećima poboljšalo bi se boljim praćenjem rezultata njihova rada i odgovornosti njihovih upravnih tijela, uključujući poduzeća u vlasništvu jedinica lokalne uprave.
- (18) Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) ima ključnu ulogu u provedbi financijskih instrumenata EU-a, osobito Plana ulaganja za Europu. Da bi mogla obavljati tu funkciju, trebala bi ispunjavati visoke standarde transparentnosti i odgovornosti. Nadležna tijela planiraju da do kraja 2017. neovisni revizori provedu 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. Neporezna davanja, od kojih se mnoga statistički smatraju porezom, opterećuju poslovno okruženje. Kao odgovor na preporuku, vlada je u ljeto 2016. odlučila ukinuti 13 neporeznih davanja 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 sprječavaju trajniji oporavak ulaganja. Nedostatci javne uprave, složeno poslovno okruženje, spora provedba strategije suzbijanja korupcije, restriktivni propisi u ključnim infrastrukturnim sektorima i snažna državna prisutnost u gospodarstvu opterećuju poslovno okruženje.
- (21) Modernizacija propisa o profesijama mogla bi 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 izmjenu i modernizaciju neprikladnih propisa, koji je međutim ograničen u pogledu područja primjene i iscrpnosti.
- (22) Kvaliteta i učinkovitost pravosudnog sustava ključni su čimbenici poslovnog okruženja. 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: time se smanjuje učinkovitost rješavanja stečajnih postupaka. Sudske odluke rijetko su dostupne na internetu i još nisu provedene reforme upravljanja predmetima na prvostupanjskim trgovačkim sudovima, primjerice ažuriranje poslovnih procesa.

- (23) Bankarski sektor i dalje je dobro kapitaliziran te je tijekom 2016. ponovno postao profitabilan 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 preporuke uvela i nove odredbe o poreznom tretmanu otpisa loših kredita. Potrebno je pažljivo pratiti učinke te reforme. I u vezi s učinkovitosti nedavno provedene reforme stečajnog okvira u pogledu lakšeg rješavanja loših kredita potrebno je pomno praćenje.
- (24) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Hrvatske i objavila je u izvješću za Hrvatsku za 2017. Ocijenila je i Program konvergencije i Nacionalni program reformi te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene 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 EU-a s obzirom na potrebu jačanja sveopćeg gospodarskog upravljanja u EU-u na način da se na razini EU-a pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (25) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je preispitalo Program konvergencije, a njegovo je mišljenje¹² posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.
- (26) 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 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 znači da bi 2018. trebala i dalje biti u skladu sa svojim srednjoročnim proračunskim ciljem. Do rujna 2017. ojačati proračunsko planiranje i višegodišnji proračunski okvir, uključujući 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. Osigurati mjere za odvratanje 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 poboljšavati funkcionalnu raspodjelu nadležnosti u javnoj upravi uz istovremeno poboljšanje učinkovitosti i smanjenje teritorijalnih

¹² U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

nejednakosti u pružanju javnih usluga. Na temelju savjetovanja sa socijalnim partnerima uskladiti okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama.

5. Ubrzati prodaju 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 učinkovitost i kvalitetu pravosudnog sustava, osobito smanjenjem trajanja postupaka u građanskim i trgovačkim predmetima.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*