



Bruxelles, 5.6.2019.
COM(2019) 511 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu konvergencije Hrvatske za 2019.**

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019.

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 komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

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 21. studenoga 2018. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak Europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2019. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 21. ožujka 2019. Komisija je 21. studenoga 2018. 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 Hrvatsku³ za 2019. objavljeno je 27. veljače 2019. U izvješću je ocijenjen napredak Hrvatske u provedbi preporuka za Hrvatsku koje je Vijeće donijelo 13. srpnja 2018., mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

³ SWD(2019) 1010 final.

napredak Hrvatske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020. Izvješće sadržava i detaljno preispitivanje u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011, čiji su rezultati također objavljeni 27. veljače 2019.⁴ Komisija je na temelju analize zaključila da u Hrvatskoj postoje makroekonomske neravnoteže koje su u kontekstu nedovoljnog potencijalnog rasta povezane s visokim razinama javnog, privatnog i vanjskog duga. Neravnoteže su međutim posljednjih godina sve manje zahvaljujući snažnom nominalnom rastu i razboritoj fiskalnoj politici. Poboljšava se negativna neto vanjska pozicija zahvaljujući kontinuiranom suficitu tekućeg računa. Javni se dug znatno smanjio u odnosu na vrhunac koji je bio dosegno u 2015. Smanjuje se dug privatnog sektora, no predviđa se usporena dinamika njegova smanjenja zbog rasta kredita i oporavka ulaganja. Financijski sektor dobro je kapitaliziran i profitabilan, no udio loših kredita, iako u padu, i dalje je visok. Pojačane su mjere politike, no temeljita provedba strukturnih mjera i dalje je ključna za jačanje otpornosti gospodarstva. Unatoč određenom napretku, nisu riješeni problemi potpunosti, točnosti i pravovremenosti izrade ekonomskih statistika i statistika javnih financija.

- (3) Hrvatska je 18. travnja 2019. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2019. i svoj Program konvergencije za 2019. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (4) Pri izradi programa za korištenje sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020. relevantne preporuke za Hrvatsku u izvjesnoj su mjeri uzete u obzir. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća⁵, ako je potrebno poduprijeti provedbu relevantnih preporuka Vijeća, Komisija od države članice može zatražiti da preispita i izmijeni svoj sporazum 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 gospodarskim upravljanjem⁶.
- (5) Na Hrvatsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu. Iako je u 2018. ostvaren suficit salda opće države od 0,2 % BDP-a, prema Programu konvergencije za 2019. planira se da će u 2019. ukupni saldo pasti na –0,3 % BDP-a te da će se nakon toga postupno poboljšati i u 2022. ostvariti suficit od 0,8 % BDP-a. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda⁷ planira se da će se utvrđeni srednjoročni proračunski cilj od –1,75 % BDP-a za 2019. te promijenjen na –1 % BDP-a od 2020. u programskom razdoblju nastaviti ostvarivati sa značajnom pozitivnom razlikom. Prema Programu konvergencije za 2019. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u sa 71,6 % u 2019. smanjiti na 68,5 % u 2020. i da će se nastaviti smanjivati te da će u 2022. iznositi 62 %. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije vjerojatan je. Čini se, međutim, da su proračunski ciljevi planirani s oprezom. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će saldo opće države iznositi 0,1 % BDP-a u 2019. i 0,5 % BDP-a u

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ 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.).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala primjenom zajednički dogovorene metodologije.

2020. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2019. predviđa se da će strukturni saldo iznositi $-0,8\%$ BDP-a u 2019. i $-0,5\%$ BDP-a u 2020., što je i dalje iznad razine srednjoročnog proračunskog cilja. Predviđa se da će Hrvatska poštovati pravilo o dugu u 2019. i u 2020. Općenito, Vijeće smatra da se očekuje da će Hrvatska u 2019. i 2020. poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.

- (6) U prosincu 2018. Hrvatski Sabor donio je Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Cilj je tog Zakona ojačati sastav i ovlasti Povjerenstva za fiskalnu politiku, utvrditi njegove zadaće te propisati numerička fiskalna pravila, među ostalim i pravilo o strukturnom proračunskom saldu. U ožujku 2019. osnažen je mandat Državnog ureda za reviziju uvođenjem mehanizama za sankcioniranje onih subjekata koji ne provedu njegove preporuke i proširenjem opsega njegovih revizija. Fiskalni okvir dodatno će se ojačati donošenjem izmjena Zakona o proračunu. Očekuje se da će se time poboljšati proračunsko planiranje, prikupljanje fiskalnih podataka i kriteriji izdavanja državnih jamstava.
- (7) Teritorijalna rascjepkanost javne uprave Hrvatske utječe na njezinu učinkovitost i naglašava regionalne razlike. Brojne manje jedinice lokalne uprave i samouprave često nemaju odgovarajuće financijske i administrativne resurse za pružanje usluga iz svoje nadležnosti. Zbog toga pružanje javnih usluga u financijski i administrativno snažnim i slabim jedinicama lokalne uprave i samouprave u Hrvatskoj nije ujednačeno. Na razini središnje države nadležna tijela poduzimaju mjere u smjeru pojednostavnjenja složenog sustava državnih agencija, no još nije donesen pravni okvir kojim se u cijeli sustav uvodi viši stupanj homogenosti. U planu je da se nadležnosti ureda tijela središnje uprave koji djeluju na lokalnoj razini prenesu na urede državne uprave u županijama.
- (8) U sustavu zdravstvene zaštite nagomilali su se novi dugovi u 2018., što je rizik za javne financije. Sustav se financira doprinosima radno aktivnog stanovništva i transferima iz državnog proračuna, iako su ti transferi stalno niži od iznosa potrebnog za pokriće svih troškova. Očekuje se poboljšanje financijskog stanja sustava zdravstvene zaštite nakon što se u 2019. povećala stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje te trošarine na duhan u prosincu 2018. U tijeku su funkcionalno spajanje bolnica i aktivnosti kojima se želi unaprijediti primarna zdravstvena zaštita, čime bi se mogla povećati učinkovitost rashoda, no provedba odmiče sporo.
- (9) Neusklađenost okvira za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama onemogućuje jednako postupanje i središnju kontrolu rashoda za plaće u javnom sektoru. Nekoliko je puta odgođen novi zakon o plaćama u državnoj upravi. Zakonom se želi postići bolja usklađenost plaća u javnoj upravi uvođenjem zajedničke osnovice za plaće i koeficijentata složenosti poslova, na temelju dosljednijih opisa radnih mjesta i okvira za kompetencije. U Hrvatskoj postoji okvir za socijalni dijalog, ali socijalni partneri ističu da metode i postupci rada onemogućuju stvarni dijalog. Rascjepkanost sindikata također umanjuje učinke socijalnog dijaloga.
- (10) Brzi pad stope nezaposlenosti nastavljen je u 2018. Iako još visoka, znatno je smanjena i nezaposlenost mladih. Hrvatska, međutim, i dalje ima nisku stopu aktivnosti i stopu zaposlenosti, pri čemu na neaktivnost znatno utječu prijevremeno umirovljenje i odgovornosti za skrb o drugima. Potrebno je poboljšati pristup zapošljavanju, na primjer predviđanjem i osiguravanjem stjecanja odgovarajućih vještina. Još su prisutni brojni uzroci neaktivnosti te se čini da postojeće mjere kojima se osobama olakšava ulazak na tržište rada nisu dovoljne. Kapacitet institucija tržišta rada i dalje je ograničen i nedovoljna je suradnja službi za zapošljavanje, socijalnih

službi i drugih relevantnih dionika. Mjere iz važnog paketa mjera mirovinske reforme počele su se provoditi u 2019. Reforma ima tri glavna cilja: i. ukloniti konceptualne nedostatke mirovinskog sustava koji su uzrokovali nepravedno postupanje s određenim skupinama umirovljenika; ii. poboljšati adekvatnost mirovinskog sustava produljenjem radnog vijeka i iii. ojačati institucionalni okvir i učinkovitost drugog stupa mirovinskog sustava.

- (11) Socioekonomske razlike važna su odrednica razine obrazovanja u Hrvatskoj. Hrvatski su rezultati obrazovanja ispod prosjeka Unije, osobito kad je riječ o ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, osnovnim vještinama, stjecanju visokog obrazovanja, obrazovanju odraslih i relevantnosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada. Hrvatska provodi eksperimentalnu kurikularnu reformu, ali će ona svoj puni potencijal ostvariti samo ako se provede u cijelosti i uz istodobno usavršavanje nastavnog osoblja.
- (12) Unatoč još relativno visokoj nezaposlenosti, u nekim sektorima gospodarstva nedostaje radne snage, uglavnom zbog nedostatka odgovarajućih vještina. Poboljšanjem digitalnih vještina mogla bi se povećati produktivnost i riješiti problem nedostatka odgovarajućih vještina. Zbog ograničene relevantnosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada niska je stopa zaposlenosti osoba sa završenim strukovnim obrazovanjem i osposobljavanjem. Nisko je sudjelovanje učenika u programima koji uključuju praktičnu nastavu. Osnivanjem regionalnih centara kompetentnosti i uvođenjem eksperimentalnog programa „Dualno obrazovanje” trebala bi se poboljšati kvaliteta strukovnog obrazovanja i osposobljavanja i olakšati identifikacija potrebnih vještina. Nisko je sudjelovanje odraslih u obrazovnim programima koji se nude u okviru mjera kojima se osobama olakšava pronalaženje zaposlenja ili osposobljavanja. To se osobito odnosi na one kojima je obrazovanje najpotrebnije, kao što su niskokvalificirane i nezaposlene osobe.
- (13) Smanjuje se udio stanovništva izloženog riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, ali je i dalje veći od prosjeka Unije. Taj se rizik uglavnom odnosi na osobe starije dobi i osobe s invaliditetom. U usporedbi s prosjekom EU-a, još je ograničen učinak socijalnih naknada na smanjenje siromaštva. Nadležna tijela poduzela su mjere kako bi poboljšale evidenciju socijalnih naknada koje se dodjeljuju na lokalnoj razini tako što su uskladile kategorizaciju tih naknada. Tako bi se trebao dobiti bolji uvid u naknade koje se odobravaju u cijeloj zemlji, što bi se potom moglo iskoristiti za poboljšanje učinkovitosti sustava socijalne zaštite i pružanje zaštite osobama kojima je najpotrebnija.
- (14) Prometna je mreža neujednačena, s vrlo nerazvijenom željezničkom infrastrukturom, što za posljedicu ima nekvalitetne usluge i prepreke mobilnosti radnika. Nema odgovarajuće infrastrukture za javni promet u manjim gradovima. Emisije stakleničkih plinova iz cestovnog prometa znatno su se povećale u posljednjih pet godina. Udio energije iz obnovljivih izvora u sektoru prometa znatno je manji od 10%, što je cilj koji bi se trebao ostvariti u 2020. Potrebni su dodatni naponi i ulaganja da bi se stvarno smanjio velik udio osobnih automobila s pogonom na fosilna goriva, potaknula intermodalnost i općenito ograničilo povećanje emisija stakleničkih plinova u prometnom sektoru.
- (15) Hrvatska bi svoj visoki energetska intenzitet mogla smanjiti ulaganjima u energetska učinkovitost i pametne energetske sustave. Osobita pozornost mogla bi se posvetiti smanjenju potrošnje električne energije u zgradama i poboljšanju energetske

učinkovitosti mreža centraliziranog grijanja. Postoji velik potencijal i za ulaganja u energiju vjetra i sunca te u energiju iz obnovljivih izvora za grijanje i hlađenje. Promicanjem takvih ulaganja mogla bi se povećati energetska samoodrživost hrvatskih otoka, u skladu s inicijativom „Čista energija za otoke Europske unije“. Osim toga, Hrvatska je osobito izložena klimatskim rizicima, osobito poplavama i šumskim požarima.

- (16) Ulaganja bi mogla potaknuti prelazak na kružno gospodarstvo. Potrebna su i za odvojeno prikupljanje i recikliranje otpada kao alternative odlagalištima otpada, osmišljavanje alternativnih rješenja za sirovine i povećanje potražnje za recikliranim materijalima te za informiranje javnosti o održivim potrošačkim praksama i ponašanju potrošača. Osim toga, znatna su ulaganja potrebna i za prikupljanje i obradu otpadnih voda u aglomeracijama s populacijskim ekvivalentom većim od 2 000. Ulaganjima u vodoopskrbne mreže moglo bi se smanjiti istjecanje vode za piće i ispuniti neispunjeni uvjeti kvalitete.
- (17) Potrebna su ulaganja u istraživačke i inovacijske kapacitete i primjenu naprednih tehnologija da bi se potaknule inovacije i ubrzao rast produktivnosti, koji je usporen zbog rascjepkanosti i neučinkovitosti politika u području istraživanja i inovacija. Hrvatska svojom strategijom „pametne specijalizacije“ za razdoblje 2016.–2020. namjerava potaknuti inovacije, prevladati rascjepkanost sustava i osigurati provedbu aktivnosti istraživanja i razvoja usko povezanih s najvažnijim gospodarskim prioritetima, ali se očekuje njezina brža provedba. Ulaganjima bi se mogla potaknuti suradnja sveučilišta i poslovnog sektora radi lakšeg prijenosa tehnologije i komercijalizacije rezultata istraživanja i moglo bi se poboljšati upravljanje.
- (18) Mjere za poboljšanje korporativnog upravljanja u poduzećima u državnom vlasništvu zasad sporo napreduju. Donesen je Kodeks korporativnog upravljanja i uvedena je obveza srednjoročnog planiranja i izvješćivanja o poslovnim rezultatima. No, gospodarstvo je i dalje opterećeno zbog izrazite prisutnosti poduzeća u državnom vlasništvu u brojnim sektorima, njihove niske profitabilnosti i slabe produktivnosti. U 2018. dodatno je skraćen popis trgovačkih društava od posebnog interesa te sada više društava formalno ispunjava uvjete za prodaju, no nema jasne strategije privatizacije. Stječe se dojam da su nadležna tijela zaokupljena prodajom preostalih manjinskih udjela i aktivacijom neaktivne imovine. Postoji percepcija o raširenosti i daljnjem rastu korupcije. Nedostaje učinkovitih instrumenata za njezino sprečavanje i sankcioniranje, osobito na lokalnoj razini. Potrebno je poboljšati mehanizme nadzora i sankcioniranja imenovanih odgovornih osoba u javnim poduzećima na lokalnoj razini.
- (19) Prekomjerni administrativni i zakonski uvjeti te parafiskalni (neporezni) nameti opterećuju poduzeća, osobito ona manja. Okončano je mjerenje administrativnog opterećenja na temelju kojega nadležna tijela mogu nastaviti provoditi obećane mjere rasterećenja. Smanjenje parafiskalnih nameta kasni. Veliki broj prekomjerno reguliranih profesija negativno utječe na tržišno natjecanje. Napredak je ostvaren u nekim sektorima, osobito u sektoru usluga prijevoza taksijem, ali još nisu uklonjena prekomjerna ograničenja za brojne gospodarski važne profesije.
- (20) Znatno broj neriješenih predmeta i dugotrajni postupci pred građanskim i trgovačkim sudovima umanjuju pravnu sigurnost, a nedostaci kaznenopravnog sustava prepreka su suzbijanju gospodarskih i financijskih kaznenih djela. Dodatno je pogoršana percepcija neovisnosti pravosuđa. Izmjene i dopune Zakona o državnom sudbenom vijeću donesene su u 2018. Uz iznimku Visokog trgovačkog suda, kontinuirano smanjenje broja neriješenih predmeta uglavnom je rezultat smanjenja broja novih

predmeta. Na nekim se sudovima testira elektronička komunikacija, koja bi se tek trebala početi primjenjivati na nacionalnoj razini.

- (21) Izrada programa za korištenje sredstava iz fondova EU-a u razdoblju 2021.–2027. mogla bi pridonijeti uklanjanju nekih nedostataka utvrđenih u preporukama te osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Hrvatsku⁸. To bi Hrvatskoj omogućilo da na najbolji način iskoristi ta sredstva u određenim sektorima, vodeći računa o regionalnim razlikama. Jačanje administrativnih kapaciteta države za upravljanje tim sredstvima važan je čimbenik uspješnosti takvih ulaganja. Nužno je ojačati institucionalni okvir javne nabave radi jačanja discipline i ostvarenja ciljeva politike u području strateške nabave te radi učinkovitosti javnih rashoda.
- (22) Komisija je u okviru europskog semestra 2019. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Hrvatske i objavila je u Izvješću za Hrvatsku za 2019. Ocijenila je i Program konvergencije za 2019. i Nacionalni program reformi za 2019. 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. To je učinila jer je potrebno unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (23) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2019. i mišljenja je⁹ da se očekuje da će Hrvatska poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu.
- (24) Uzimajući u obzir detaljno ispitivanje koje je Komisija provela i ovu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2019. i Program konvergencije za 2019. Preporuke Vijeća donesene u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama od 1. do 4. u nastavku. Fiskalne politike iz preporuke 1. pridonose, među ostalim, uklanjanju neravnoteža koje su povezane s visokim državnim dugom.

PREPORUČUJE da Hrvatska u 2019. i 2020. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Ojačati proračunski okvir i praćenje potencijalnih obveza na središnjoj i lokalnoj razini. Smanjiti teritorijalnu rascjepkanost javne uprave i pojednostavniti funkcionalnu raspodjelu nadležnosti.
2. Provesti reformu sustava obrazovanja i poboljšati pristup obrazovanju i osposobljavanju na svim razinama te njihovu kvalitetu i relevantnost za tržište rada. Konsolidirati socijalne naknade i poboljšati njihov učinak na smanjenje siromaštva. Osažiti mjere i institucije tržišta rada i poboljšati njihovu suradnju sa socijalnim službama. U suradnji sa socijalnim partnerima uvesti usklađene okvire za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama.
3. Usmjeriti investicijsku politiku na istraživanje i inovacije, održivi gradski i željeznički promet, energetska učinkovitost, obnovljive izvore energije i okolišnu infrastrukturu, vodeći računa o regionalnim razlikama. Povećati kapacitete nadležnih tijela za izradu i provedbu javnih projekata i politika.
4. Poboljšati korporativno upravljanje poduzećima u državnom vlasništvu i intenzivirati prodaju tih poduzeća i neaktivne imovine. Unaprijediti sprečavanje i sankcioniranje korupcije, osobito na lokalnoj razini. Skratiti trajanje sudskih postupaka i unaprijediti

⁸ SWD(2019) 1010 final.

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

elektroničku komunikaciju na sudovima. Smanjiti najveće parafiskalne namete i pretjeranu regulaciju tržišta proizvoda i usluga.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*