

**ZALECENIE RADY****z dnia 13 lipca 2018 r.****w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2018 r.**

(2018/C 320/10)

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 <sup>(1)</sup>, 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 <sup>(2)</sup>, w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Chorwację jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Chorwacji zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Chorwacji w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r. <sup>(3)</sup>, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Chorwacji w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. Sprawozdanie to objęło również szczegółową ocenę sytuacji przeprowadzoną na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, której wyniki opublikowano w dniu 7 marca 2018 r. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Chorwacji nadal występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, choć uległy one zmniejszeniu. Słabości dotyczą nadal wysokiego poziomu zadłużenia: publicznego, prywatnego i zewnętrznego, denominowanego w znacznej części w obcej walucie. Poziom kredytów zagrożonych jest w dalszym ciągu wysoki, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw niefinansowych. Wzrost potencjalny Chorwacji jest nadal niewystarczający, aby umożliwić trwałą korektę. Poczyniono ogólnie niewielkie postępy we wdrażaniu środków z zakresu polityki mających zaradzić wciąż niewielkiemu wykorzystaniu siły roboczej i powolnemu wzrostowi wydajności. Ze względu na restrykcyjne otoczenie biznesu zakłócona jest konkurencyjność i utrudnione są inwestycje. Rozdrobnienie organów administracji publicznej negatywnie wpływa na wydajność usług publicznych.
- (3) W dniu 26 kwietnia 2018 r. Chorwacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.<sup>(2)</sup> Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.<sup>(3)</sup> Dz.U. C 261 z 9.8.2017, s. 41.

- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych („fundusze ESI”) na lata 2014–2020. Jak określono w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadku gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność funduszy ESI z należyтым zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Chorwacja jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlega regule dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2018 r. planuje się, że pozycja wyjściowa, tj. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosząca 0,8 % PKB w 2017 r., zmieni się w 2018 r. w deficyt na poziomie 0,5 % PKB, który zostanie następnie stopniowo wyrównany, zmieniając się w 2021 r. w nadwyżkę 0,5 % PKB. Planuje się, że w okresie objętym programem w dalszym ciągu osiągnany będzie wynik przewyższający średniookresowy cel budżetowy, tj. deficyt strukturalny na poziomie 1,75 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji na 2018 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszy się z 78,0 % PKB w 2017 r. do 75,1 % PKB w 2018 r., po czym będzie dalej maleć, osiągając poziom 65,9 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny. Plany dotyczące celów budżetowych wydają się być jednak ostrożne. W prognozie Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 0,7 % PKB w 2018 r. i 0,8 % PKB w 2019 r.
- (6) W dniu 11 lipca 2017 r. Rada zaleciła Chorwacji, aby w 2018 r. przestrzegą w dalszym ciągu średniookresowego celu budżetowego. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2018 r. przewiduje się, że saldo strukturalne wyniesie – 0,3 % PKB w 2018 r. i – 0,6 % PKB w 2019 r., a więc utrzyma się na poziomach przewyższających średniookresowy cel budżetowy. Prognozuje się, że w latach 2018 i 2019 Chorwacja spełni warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że zgodnie z prognozami Chorwacja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu w latach 2018 i 2019.
- (7) Planowane przyjęcie kluczowych aktów prawnych w celu usprawnienia ram budżetowych Chorwacji powinno było już dawno nastąpić. Wady w strukturze numerycznej reguły fiskalnej powodują, że planowanie polityki budżetowej jest nieskuteczne. Komisja Polityki Budżetowej jako niezależny organ nadal pełni niewielką rolę. Utrzymujący się na wysokim poziomie dług publiczny Chorwacji i jego narażenie na ryzyko walutowe oznaczają, że należyte zarządzanie długiem ma nadal zasadnicze znaczenie. W 2017 r. wzmocniono funkcję zarządzania długiem i przygotowano strategię zarządzania długiem, która wymaga regularnej aktualizacji. Wprowadzenie już uchwalonego podatku od majątku zostało przełożone i nie wskazano, czy i kiedy zostanie on wprowadzony w życie. Oznacza to, że dochody Chorwacji z pobieranego okresowo podatku od nieruchomości pozostają stosunkowo niskie. Pobierany okresowo podatek od majątku stworzyłby możliwości rozwinięcia przrostowego charakteru poboru dochodów, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilnego i przewidywalnego źródła dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego.
- (8) Sytuacja na chorwackim rynku pracy w 2017 r. w dalszym ciągu się poprawiała. Wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej utrzymują się jednak na poziomie znacznie poniżej średniej unijnej, co ogranicza potencjalny wzrost gospodarczy. Ustawowy wiek emerytalny wynosi obecnie 62 lata dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Ujednolicenie i podniesienie ustawowego wieku emerytalnego następuje powoli: wiek emerytalny wynoszący 67 lat w przypadku obu płci ma być osiągnięty dopiero w 2038 r. Co więcej, pracownicy w starszym wieku mogą korzystać z wielu ścieżek umożliwiających wcześniejsze przejście na emeryturę i system emerytalny obejmuje szereg specjalnych programów emerytalnych oferujących bardziej korzystne warunki przechodzenia na emeryturę. Obowiązki kobiet w zakresie sprawowania opieki dodatkowo przyczyniają się do ich niewielkiego uczestnictwa w rynku pracy. Wynikający z tego krótki średni okres aktywności zawodowej oznacza, że wysokość obecnych i przyszłych emerytur jest w niewielkim stopniu adekwatna, co stwarza ryzyko ubóstwa osób starszych. Nie wdrożono jeszcze zapowiedzianych środków zachęcających do dłuższej aktywności zawodowej.
- (9) Chociaż struktura dialogu społecznego w Chorwacji funkcjonuje, rzeczywiste współdziałanie władz i zainteresowanych podmiotów w procesie kształtowania polityki jest nieznaczne i przeważnie ograniczone do dostarczania pisemnych informacji zwrotnych na temat proponowanych przez rząd środków. Ponadto rozdrobnienie związków zawodowych ogranicza ich ogólną zdolność do włączania się w dialog społeczny.
- (10) Pomimo poprawy sytuacji w ostatnim czasie odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pozostaje wysoki, przy znacznych dysproporcjach terytorialnych w poszczególnych okręgach. Osoby

(<sup>1</sup>) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

starsze, osoby o niskich umiejętnościach zawodowych i osoby niepełnosprawne są szczególnie narażone. W systemie ochrony socjalnej występują niedociągnięcia pod względem skuteczności i sprawiedliwości. Świadczenia społeczne w ograniczonym stopniu przyczyniają się do zmniejszania ubóstwa. Brak koordynacji między różnymi instytucjami i mniejsze zdolności fiskalne uboższych jednostek samorządu terytorialnego powodują nierówny poziom zapewniania świadczeń społecznych.

- (11) Chorwacja osiąga wyniki poniżej średniej unijnej w następujących dziedzinach: inwestycje w kształcenie, wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem, umiejętności podstawowe, wykształcenie wyższe i dostosowanie kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy. Chorwacja rozpoczęła realizację kilku reform nakreślonych w strategii na rzecz edukacji, nauki i technologii. Reforma programów nauczania w szkołach może mieć pozytywny wpływ na jakość kształcenia w Chorwacji, jeśli zostanie wdrożona w pełni i spójnie z innymi działaniami w ramach strategii. Wydaje się, że dostosowanie programów kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy jest ograniczone, na co wskazuje fakt, że ponad połowa zarejestrowanych bezrobotnych to absolwenci tych programów. Lepsza koordynacja między organami publicznymi a pracodawcami jest konieczna, aby usprawnić identyfikację zapotrzebowania na umiejętności. System kształcenia dorosłych mający wspierać włączenie w rynek pracy charakteryzuje się dużą liczbą dostawców nierównomiernie rozmieszczonych w całym kraju i obejmuje programy nauczania, które nie zostały odpowiednio ocenione. Udział w programach kształcenia dorosłych i w programach edukacyjnych oferowanych jako część środków aktywnej polityki rynku pracy jest zatrażająco niski.
- (12) Terytorialne rozdrobnienie organów administracji publicznej w Chorwacji oraz szeroki podział kompetencji między poszczególnymi szczeblami sprawowania rządów wpływają na skuteczność świadczenia usług publicznych i wydatków publicznych. Wielu małym, lokalnym jednostkom brakuje wystarczających możliwości finansowych i administracyjnych, aby pełnić zdecentralizowane funkcje. Wskaźniki wydajności administracji publicznej pokazują wyniki poniżej unijnej średniej unijnej, co utrudnia planowanie i wdrażanie polityk publicznych i efektywniejsze wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Planowane zmniejszenie liczby lokalnych oddziałów administracji centralnej i ujednoczenie systemu agencji państwowych zostały ponownie przełożone. Brak spójności ram ustalania wynagrodzeń w administracji publicznej i usługach publicznych utrudnia równe traktowanie i kontrolę rządu nad kosztami wynagrodzeń w sektorze publicznym. Planowane opracowanie przepisów służących harmonizacji zostało ponownie odłożone do połowy 2018 r. Władze podjęły pierwsze kroki w celu połączenia niektórych funkcji pomiędzy szpitalami w celu poprawy wydajności w świadczeniu usług i dostępu do opieki zdrowotnej. Nieskuteczny model finansowania systemu opieki zdrowotnej powoduje jednak nagromadzenie zadłużenia, zwłaszcza związanego z leczeniem szpitalnym.
- (13) Przedsiębiorstwa państwowe zachowują swój duży udział w gospodarce. Działania mające na celu poprawę zarządzania tymi przedsiębiorstwami są realizowane powoli; przedsiębiorstwa te w dalszym ciągu charakteryzują się niską wydajnością i rentownością. Przyjęto nowe przepisy dotyczące zarządzania i rozporządzania aktywami państwowymi.
- (14) W listopadzie 2017 r. zakończono niezależną ocenę jakości aktywów przeprowadzoną przez Chorwacki Bank Odbudowy i Rozwoju. Ze względu na znaczenie tego banku dla wdrażania unijnych instrumentów finansowych oraz planu inwestycyjnego dla Europy, a także jego rosnące zaangażowanie w ramach pożyczek bezpośrednich, wyniki oceny należy wykorzystać do wzmocnienia ram nadzorczych i regulacyjnych banku oraz zarządzania nim.
- (15) Obciążenia administracyjne i opłaty parafiskalne wciąż wpływają negatywnie na otoczenie biznesu. Następuje eliminacja obciążeń administracyjnych, lecz dzieje się to w umiarkowanym tempie. Obniżki opłat parafiskalnych mają ograniczony zakres, a przejrzystość jest niewielka, ponieważ nie prowadzi się ani regularnych aktualizacji rejestru ani ocen skutków planowanych cięć.
- (16) Należy w pełni wdrożyć plan działania w zakresie zwalczania korupcji na lata 2017–2018, aby osiągnąć cele strategii antykorupcyjnej na lata 2015–2020. Niektóre kluczowe elementy nadal wymagają poprawy, szczególnie kwestie ujawniania aktywów i konfliktów interesów, upowszechnianie wiedzy na temat kanałów do sygnalizowania nieprawidłowości i skuteczna kontrola ryzyka w zamówieniach publicznych, które pozostają podatne na korupcję ze względu na duży udział zamówień wewnętrznych składanych przez podmioty państwowe.
- (17) Restrykcyjne uregulowania na rynkach towarów i usług, w szczególności duża liczba nadmiernie regulowanych zawodów, utrudniają konkurencję. Łagodzenie regulacji następuje powoli z uwagi na silny opór ze strony grup interesu.
- (18) Przewlekłe postępowania sądowe i znaczne zaległości w tym zakresie w dalszym ciągu negatywnie wpływają na jakość i skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie – na otoczenie biznesu. Zaobserwowane zmniejszenie zaległości było spowodowane głównie mniejszym napływem nowych spraw, a nie szybszym rozstrzygnięciem spraw będących w toku. Komunikacja elektroniczna w sprawach sądowych i postępowaniach upadłościowych nadal nie jest w pełni wykorzystywana, choć odnotowuje się pewną poprawę w tym zakresie.

- (19) Za pośrednictwem chorwackiej strategii inteligentnej specjalizacji realizowane są niektóre ukierunkowane działania mające na celu zreformowanie krajowego systemu nauki i innowacji. Wydaje się, że nie skoordynowano odpowiedzialności za politykę wspierania nauki i innowacji, co osłabia realizację strategii politycznej. Największe uniwersytety mają też bardzo rozdrobnione struktury zarządzania i sztywne przepisy administracyjne. Współpraca między ośrodkami badawczymi a przedsiębiorstwami jest niewielka. Nie monitoruje się systematycznie istniejących polityk w zakresie badań i innowacji, ani nie ocenia ich wpływu, przez co niemożliwe staje się odpowiednie ustalenie priorytetów. System szkolnictwa wyższego mógłby zyskać na zachętach do wspierania jakości i dostosowania do potrzeb rynku pracy.
- (20) W ramach europejskiego semestru 2018 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Chorwacji, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r., krajowy program reform na 2018 r., 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 stopień, w jakim są one zgodne z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (21) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r. i jest zdania <sup>(1)</sup>, że należy się spodziewać, iż Chorwacja spełni wymogi paktu stabilności i wzrostu.
- (22) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2018 r. i program stabilności na 2018 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–4 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Chorwacji podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Wzmocnienie ram budżetowych, w tym poprzez wzmocnienie niezależności i uprawnień Komisji Polityki Budżetowej. Wprowadzenie pobieranego okresowo podatku od majątku.
2. Zniechęcanie do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, przyspieszenie podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego i ujednoczenie przepisów emerytalnych dotyczących konkretnych kategorii pracowników z przepisami ogólnego systemu emerytalnego. Przeprowadzenie reformy systemu kształcenia i szkolenia w celu poprawy jego jakości i dostosowania do potrzeb rynku pracy, zarówno w odniesieniu do osób młodych, jak i dorosłych. Konsolidację świadczeń społecznych oraz poprawę zdolności tych świadczeń w zakresie ograniczania ubóstwa.
3. Ograniczenie terytorialnego rozdrobnienia organów administracji publicznej, usprawnienie funkcjonalnego podziału kompetencji i zwiększenie zdolności do opracowywania i wdrażania polityki publicznej. Wprowadzenie zharmonizowanych ram ustalania wynagrodzeń dla całej administracji publicznej i usług publicznych, w porozumieniu z partnerami społecznymi.
4. Poprawę ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych i zintensyfikowanie sprzedaży przedsiębiorstw będących własnością skarbu państwa oraz sprzedaży aktywów nieprodukcyjnych. Znaczne zmniejszenie obciążeń wynikających z opłat parafiskalnych i uciążliwych wymogów administracyjnych i prawnych w odniesieniu do przedsiębiorstw. Zwiększenie konkurencji w zakresie usług dla przedsiębiorstw oraz zawodów regulowanych. Skrócenie czasu postępowań sądowych i poprawę komunikacji elektronicznej w sądach.

Sporządzono w Brukseli dnia 13 lipca 2018 r.

W imieniu Rady  
H. LÖGER  
Przewodniczący

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.