

Bruksela, dnia 2.6.2014 r.
COM(2014) 412 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Chorwacji z 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2014 r.

{SWD(2014) 412 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Chorwacji z 2014 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2014 r.

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 gospodarczych¹, 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 korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej³,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego⁴,

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 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupia się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.
- (2) W dniu 13 lipca 2010 r., na podstawie wniosków Komisji, Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2014) 412 final.

⁴ P7_TA(2014)0128i P7_TA(2014)0129.

(na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzją dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów przyjęli Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślający spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i w strefie euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i obszarów polityki. Podjęli oni decyzję w sprawie działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, i wyrazili pełną gotowość do realizacji celów strategii „Europa 2020” oraz wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (4) W 2013 r. Chorwacja dobrowolnie wzięła nieformalny udział w europejskim semestrze i przedstawiała program gospodarczy; nie otrzymała indywidualnych zaleceń. W dniu 21 czerwca 2013 r. Rada przyjęła konkluzje, w których wyraziła zadowolenie z programu gospodarczego Chorwacji i podkreśliła, że oczekuje się, że Chorwacja poczyni postępy umożliwiające jej spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu, pójdzie ścieżką wiarygodnej konsolidacji, zabezpieczając środki potrzebne na wydatki pobudzające wzrost oraz na współfinansowanie działań dotowanych z funduszy UE.
- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego⁵, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Tego samego dnia Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania⁶, w którym wskazała Chorwację jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (6) W dniu 20 grudnia 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji budżetowej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Podkreśliła potrzebę dążenia do zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) Dnia 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Chorwacji⁷, na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że w Chorwacji występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają szczególnego monitorowania i zdecydowanych działań politycznych. W szczególności konieczne jest podejmowanie działań politycznych wobec zagrożeń wynikających ze znacznych zobowiązań zagranicznych, pogarszających się wyników eksportowych, wysokiego zadłużenia przedsiębiorstw oraz szybko zwiększającego się długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, którym towarzyszą niski wzrost i ograniczone zdolności dostosowawcze.

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 82 final.

- (8) W dniu 24 kwietnia 2014 r. Chorwacja przedłożyła swój krajowy program reform na 2014 r. oraz program konwergencji na 2014 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (9) Celem strategii budżetowej opisanej w programie konwergencji na 2014 r. jest korekta nadmiernego deficytu najpóźniej do 2016 r. i jednoczesny powrót na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego. Osiągnięcie tego celu planowane jest za pomocą stałej redukcji deficytu z poziomu 4,9 % PKB w 2013 r. do poziomu poniżej 3 % PKB w 2016 r., a więc w terminie przewidzianym na korektę nadmiernego deficytu. Zgodnie z prognozami przedstawionymi w programie w 2014 r. dług publiczny wyniesie 72 %, osiągając tym samym swój najwyższy poziom, w kolejnym roku nieznacznie się obniży, a następnie – ustabilizuje. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe we wspomnianym programie, jest optymistyczny w całym okresie objętym programem. W scenariuszu programu przewiduje się w 2014 r. stagnację PKB oraz niewielki wzrost na poziomie 1,2 % w 2015 r.; natomiast w prognozie Komisji z wiosny 2014 r. przewidziano odpowiednio spadek na poziomie 0,6 % i wzrost wynoszący 0,7 %. Prognozy liczbowe przedstawione w budżecie programu odbiegają od norm europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych (ESA), co prowadzi do braku spójności z wcześniejszymi danymi oraz scenariuszem makroekonomicznym oraz utrudnia poprawne porównanie z prognozą Komisji z wiosny 2014 r. Ponadto w programie nie zachowano wystarczającego poziomu szczegółowości w odniesieniu do działań na rzecz konsolidacji budżetowej na lata 2015 i 2016, w szczególności w odniesieniu do wydatków. W prognozie Komisji z wiosny 2014 r. przewidziano, że w latach 2014 i 2015 saldo nominalne osiągnie odpowiednio poziom 3,8 % i 3,1 % PKB. Po niezbędnych dostosowaniach mających na celu porównanie wspomnianych prognoz z celami określonymi w kontekście procedury nadmiernego deficytu (tj. z pominięciem wpływu transferu aktywów z drugiego filara emerytalnego) prognozy Komisji dotyczące deficytu wyniosłyby 4,6 % PKB w 2014 r. oraz 3,8 % w 2015 r. Ponieważ program konwergencji stanowi pierwsze sprawozdanie dotyczące działań podejmowanych przez władze w wyniku wszczęcia procedury nadmiernego deficytu dnia 28 stycznia 2014 r., działania podjęte przez Chorwację Komisja oceniła w komunikacie opublikowanym dnia 2 czerwca 2014 r. Przewiduje się zwłaszcza, że główny cel zostanie osiągnięty w 2014 r. podczas gdy w 2015 r. deficyt ma być nieco wyższy od zakładanego celu. Poprawa salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych kształtuje się nieznacznie poniżej wymagań zarówno w 2014 r., jak i 2015 r. Wreszcie, o ile zmiana w skorygowanym saldzie strukturalnym jest niższa od zalecanej, szacuje się, że wysiłki w postaci odnośnych środków dyskrecyjnych były wystarczające zarówno w 2014 r., jak i 2015 r. W celu ograniczenia negatywnego wpływu na wzrost i zwiększenia trwałości konsolidacji należy zwrócić większą uwagę na jakość podejmowanych środków oraz przejścia do środków opartych na wydatkach. Rada – na podstawie własnej oceny programu i prognozy Komisji oraz zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 – jest zdania, że chociaż Chorwacja podjęła skuteczne działania do dnia 30 kwietnia 2014 r. na rzecz zalecanego skorygowania nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze działania w celu wypełnienia zalecenia w ramach procedury nadmiernego deficytu, skorygowania nadmiernego deficytu do 2016 r. i zapewnienia wiarygodności tej korekty.
- (10) Środki konsolidacji budżetowej powinny koncentrować się na zwiększaniu jakości finansów publicznych w celu osiągnięcia przyrostu wydajności, w szczególności w zakresie wydatków z tytułu wynagrodzeń, ubezpieczeń społecznych i subsydiów,

oraz w celu uwolnienia odpowiednich środków budżetowych na finansowanie priorytetowych wydatków wspierających wzrost i inwestycje, w tym na finansowanie projektów dofinansowanych przez Unię. W ostatnich latach Chorwacja znacznie zreformowała swoje ramy budżetowe. Niemniej jednak nadal istnieją pewne niedociągnięcia w zakresie planowania budżetu, skutecznej kontroli wydatków i spójnego stosowania ograniczeń budżetowych, co ma negatywny wpływ na prowadzenie polityki budżetowej. Pomimo niedawnych zmian należy w dalszym stopniu udoskonalić koncepcję reguł fiskalnych. Skuteczność ram budżetowych osłabiają w szczególności: brak mechanizmów zapobiegawczych, niski poziom zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, jak również dwuznaczne sformułowanie reguły dotyczącej strukturalnej równowagi budżetowej. Z zadowoleniem przyjmuje się powołanie komisji ds. polityki budżetowej, konieczne są jednak dodatkowe środki na rzecz wzmocnienia pozycji tego podmiotu w planowaniu i monitorowaniu budżetu, a w szczególności – zapewnienie mu niezależności od wszelkich organów budżetowych.

- (11) Chorwacja musi zapewnić dalszą konsolidację budżetową, nie ograniczając konkurencyjności ani perspektyw ożywienia gospodarczego, co jest wyzwaniem. W takiej sytuacji po stronie dochodów finansów publicznych istnieją ograniczenia w postaci wąskiej definicji bazy podatkowej oferującej stałe dochody i zaburzającej w niewielkim stopniu wzrost. W tym kontekście w krajowym programie reform ogłoszono plan wprowadzenia w 2016 r. pobieranego okresowo podatku od majątku, nie określono jednak jeszcze jego koncepcji operacyjnej, ani bazy podatkowej. Chorwacja zdecydowana jest podjąć działania ograniczające szarą strefę, by w ten sposób poprawić przestrzeganie przepisów prawa podatkowego. Poczyniono już pewne kroki w tym kierunku. Stopniowe wprowadzanie kas fiskalnych zwiększyło wpływy z podatków dzięki wzmożonej kontroli transakcji. Reorganizacja administracji podatkowej ma poprawić efektywność i skuteczność poboru podatków, przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń dla podatników wynikających z przestrzegania przepisów. W świetle potrzeb konsolidacji budżetowej, jak również biorąc pod uwagę dane wskazujące na znaczne kwoty nieściągniętych podatków, wydaje się jednak, że możliwa jest dalsza poprawa efektywności poboru podatków oraz że konieczne są dalsze wysiłki na rzecz poprawy sytuacji w zakresie przestrzegania przepisów prawa podatkowego poprzez zapewnienie podatnikom większej ilości usług elektronicznych.
- (12) Chorwacja podjęła działania mające na celu poprawę stabilności systemu emerytalnego oraz adekwatności świadczeń: od listopada 2010 r. ustawowy wiek emerytalny, wiek wcześniejszego przejścia na emeryturę oraz obowiązkowy okres składkowy w przypadku kobiet były stopniowo zwiększane, tak by umożliwić ich pełną harmonizację najpóźniej do 2030 r. Na skutek zmian w ustawie o ubezpieczeniach emerytalnych przyjętych w grudniu 2013 r. podniesiono ustawowy wiek emerytalny – z 65 lat do 67 lat – oraz wiek wcześniejszego przejścia na emeryturę – z 60 lat do 62 lat. Zmiana ta wejdzie jednak w życie dopiero w 2031 r., co nie jest wystarczająco ambitnym rozwiązaniem z uwagi na obecne tendencje demograficzne. Pomimo wprowadzonych w ostatnich latach reform nadal istnieją różne możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Biorąc pod uwagę ilość wyjątków i zwolnień, sankcje za wcześniejsze przejście na emeryturę oraz premie za późne przejście na emeryturę wydają się stanowić zbyt małą zachętę do kontynuowania pracy aż do momentu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, co ma negatywny wpływ na podaż pracy oraz stabilność systemu emerytalnego. W 2013 r. przyjęto ustawę o organie ekspertyzy sądowej, aby ograniczyć przyrost

liczby osób korzystających z rent inwalidzkich oraz ilość nadużyć poprzez ujednoczenie ocen niepełnosprawności. Wraz z nasilonymi inspekcjami działanie to opowiada wyraźnej potrzebie, niemniej jednak wpływ na wydatki będzie zależał od sposobu wdrożenia środków oraz zakresu egzekwowania decyzji. Świadczenia w ramach specjalnych programów emerytalnych przekraczające pewien pułap obniżono o 10 %, choć ma to charakter jedynie przejściowy, a ich indeksację uzależniono od PKB. Pomimo niedawnych prób ograniczenia wydatków oraz zwiększenia przejrzystości tempo i zakres dostosowywania specjalnych programów emerytalnych do zasad ogólnych są niewielkie, a ogólne postępy są nadal ograniczone.

- (13) Sektor opieki zdrowotnej osiąga dość dobre wyniki, a usługi, mimo występujących różnic regionalnych, są dostępne. Wywiera on jednak znaczną presję na finanse publiczne. Władze wskazały pewne możliwe do usunięcia niedoskonałości w funkcjonowaniu sieci szpitali. W przedstawionym w marcu 2014 r. podstawowym planie reorganizacji opieki szpitalnej przewidziano środki, które poprawią efektywność kosztową, takie jak racjonalizacja sieci szpitali, skrócony średni czas hospitalizacji, lepszy przydział łóżek szpitalnych, również w przypadku opieki długoterminowej, oraz dalsze zmiany w finansowaniu szpitali. Aby wprowadzić ten plan w życie, należy zapewnić odpowiednie możliwości monitorowania i wdrażania, zarówno w szpitalach, jak i w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym. Opiekę długoterminową charakteryzuje duże rozproszenie usług pomiędzy systemami opieki zdrowotnej i opieki społecznej, niska dostępność, niski odsetek opieki formalnej, wysokie koszty świadczeń i długie listy oczekujących.
- (14) Wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej należą do najniższych w UE i są szczególnie niskie w przypadku osób młodych i starszych. Pomijając cykle koniunkturalne, takie wyniki na rynku pracy są częściowo związane z porządkiem instytucjonalnym i politycznym. Chorwacja rozpoczęła reformy rynku pracy w celu zwiększenia jego elastyczności. Pierwszy etap reform, który dobiegł końca w 2013 r., dotyczył uregulowania kwestii umów o pracę na czas określony. W styczniu 2014 r. rząd przyjął kolejny wniosek ustawodawczy, w którym przewidziano ograniczenie kosztów zwolnień poprzez skrócenie i uproszczenie procedur oraz zwiększenie elastyczności czasu pracy. Ponadto wprowadzone zostaną bardziej elastyczne formy zatrudnienia, takie jak umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu. Wspomniane zmiany spowodowałyby, że pod względem wskaźnika ochrony zatrudnienia Chorwacja byłaby w dużej mierze na równi z innymi krajami. Oczekuje się, że te reformy będą miały ogólnie pozytywny wpływ na zatrudnienie, niemniej jednak niosą zwiększone ryzyko segmentacji rynku pracy, m.in. w postaci większej ilości umów o pracę na czas określony. Nadal nie przewidziano żadnych zmian w systemie ustalania wysokości wynagrodzeń pomimo bardzo szczególnej sytuacji w Chorwacji, gdzie stosunkowo wysokiemu poziomowi średnich wynagrodzeń towarzyszy bardzo niski wskaźnik zatrudnienia. Mimo dalszego wzrostu bezrobocia, wydatki i zakres działań w ramach aktywnej polityki rynku pracy mające ułatwić dostęp do tego rynku i dłuższe na nim pozostanie są poniżej przeciętnych, w szczególności środki dotyczące ludzi młodych, osób długotrwale bezrobotnych i pracowników w starszym wieku. Zdolności administracyjne chorwackich publicznych służb zatrudnienia znajdują się pod dużą presją, również na szczeblu regionalnym. Brak jest ogólnego systemu monitorowania i oceny zmian na rynku pracy oraz potrzeb na tym rynku, w tym prognoz dotyczących zapotrzebowania na określone umiejętności. Nie prowadzi się również regularnej oceny instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Wysoki jest udział niezgłoszonej płatnej działalności.

- (15) Szczególne niepokój budzi sytuacja na rynku pracy w przypadku osób młodych. W 2013 r. bezrobocie w tej grupie drastycznie wzrosło, osiągając poziom niemal 50 %. Jednocześnie rośnie odsetek młodych ludzi, którzy nie uczą się, nie pracują ani nie szkolą. Ważnym wyzwaniem jest dotarcie do niezarejestrowanych osób młodych oraz mobilizacja sektora prywatnego na rzecz zapewnienia większych możliwości przyuczania do zawodu, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Do innych ważnych problemów, z jakimi boryka się Chorwacja, należy dopasowanie systemów kształcenia do wymogów rynku pracy oraz jakość nauczania we wszystkich sektorach edukacji. Brakuje programów uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy oraz poradnictwa zawodowego na poziomie średnim i wyższym, a zaangażowanie pracodawców w kształcenie i szkolenie zawodowe oraz w szkolnictwo na poziomie średnim i wyższym jest niewielkie. Wskaźnik zatrudnienia niedawnych absolwentów jest znacznie niższy niż w pozostałych państwach UE. Przystarzały system kształcenia i szkolenia zawodowego jest obecnie reformowany: wprowadzono nowe pilotażowe programy nauczania. Nie wdrożono jeszcze krajowych ram kwalifikacji ani strategii na rzecz edukacji, nauki i technologii, które powinny poprawić wyniki kształcenia i dostosować je do potrzeb rynku pracy.
- (16) Wysoka stopa bezrobocia i niski współczynnik aktywności zawodowej doprowadziły do pogorszenia się sytuacji społecznej w Chorwacji. W ostatnich latach wzrósł odsetek osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym i wynosi on znacznie powyżej średniej unijnej. Koncepcja systemu świadczeń społecznych umożliwia beneficjentom kumulowanie pokrywających się transferów pieniężnych. Wraz z rozpoczęciem pracy beneficjent traci prawo do niektórych z tych transferów socjalnych, co może zniechęcać do powrotu na rynek pracy. System zabezpieczenia społecznego można uczynić bardziej efektywnym i przejrzystym: obecnie za przydział świadczeń i programy wsparcia dochodów odpowiedzialnych jest wiele instytucji na różnych szczeblach zarządzania, co skutkuje brakiem spójnych kryteriów i nakładaniem się kompetencji. Ustawą o opiece społecznej z 2013 r. wprowadzono bardziej rygorystyczny mechanizm sprawdzania stanu majątkowego osób ubiegających się o zasiłki i połączono cztery spośród ponad 70 świadczeń na szczeblu krajowym, w tym dotyczących konkretnych grup, w ogólny dochód minimalny. Do 2016 r. wdrażany będzie stopniowo krajowy punkt kompleksowej obsługi, który będzie zarządzać wszystkimi świadczeniami pieniężnymi na szczeblu krajowym. Systematyczne monitorowanie i ocena będą jednak trudne, ponieważ nie zintegrowano programów wsparcia dochodów na szczeblu lokalnym i regionalnym, jak również szeregu świadczeń pieniężnych skierowanych do określonych kategorii osób, w przypadku których nie sprawdza się stanu majątkowego. Pomimo kilku reform ustawodawstwa przeprowadzonych od 2011 r. koncepcja systemu świadczeń społecznych zawodzi, jeśli chodzi o skuteczność udzielania pomocy osobom najbardziej potrzebującym
- (17) Obecne ramy regulacyjne dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w Chorwacji powodują bardzo duże obciążenia dla przedsiębiorców, skutkują brakiem pewności prawa i nieprzejrzystością procesów decyzyjnych, w szczególności na szczeblu lokalnym, oraz przewidują szereg obciążeń parafiskalnych. Ponadto duże rozproszenie obowiązków administracji publicznej na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz skomplikowany podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i agencjami na szczeblu centralnym komplikują decyzje biznesowe i wydłużają procedury administracyjne. Na szczeblu centralnym instytucji rządowych przyjęto uporządkowane podejście w celu identyfikacji przeszkód dla przedsiębiorstw; nie stosuje się jednak spójnej metodologii pomiaru obciążeń

administracyjnych, co ogranicza skuteczność podejmowanych działań. Istniejący pojedynczy punkt kontaktowy dla przedsiębiorców realizuje tylko niektóre zadania. Konieczna jest racjonalizacja i poprawa kontroli nad publicznymi dotacjami i gwarancjami; centralny rejestr przedsiębiorstw i osób fizycznych, które otrzymały pomoc, stanowiłby pierwszy krok w tej dziedzinie. Chorwacja rozpoczęła reformy administracji publicznej w celu wzmocnienia ich potencjału i w celu większego ukierunkowania służb użyteczności publicznej na klienta, a więc obywateli i przedsiębiorców. Jakość zarządzania publicznego jest jednak nadal na niskim poziomie, koordynacja działań na poszczególnych szczeblach zarządzania jest słaba, a korzystanie z narzędzi merytorycznego kształtowania polityki i jej oceny jest rzadkie lub nadmiernie sformalizowane. Przyjęcie strategii reform administracji publicznej jest krokiem we właściwym kierunku; strategię tę należy bardzo dokładnie realizować na wszystkich szczeblach zarządzania. Doświadczenia związane z wykorzystywaniem funduszy przedakcesyjnych wskazują na pewne braki w zakresie planowania strategicznego oraz potencjału instytucjonalnego, jak również na niedociągnięcia w przygotowaniu projektów i działań następczych.

- (18) Słabe rządy odbija się niekorzystnie na przedsiębiorstwach należących do państwa lub przez nie kontrolowanych, jednocześnie wdrożenie nowej strategii na rzecz zarządzania mieniem publicznym i przedsiębiorstwami publicznymi było wielokrotnie opóźnione. Obecnie nie istnieje żadna polegająca na konkurencji procedura wyboru członków rad nadzorczych i zarządu, nie ogłasza się również publicznie nominacji. Chociaż podejmowane są działania na rzecz udoskonalenia ram walki z korupcją, konieczne są dalsze wysiłki w celu jej zapobiegania na wszystkich poziomach rządu. Kluczowymi brakującymi elementami ram antykorupcyjnych są skuteczne mechanizmy weryfikacji konfliktu interesów oraz ujawnianie informacji o stanie majątkowym przez funkcjonariuszy publicznych, jak również szczególne zabezpieczenia w przypadku przedsiębiorstw państwowych lub kontrolowanych przez państwo. Uprawnienia weryfikacyjne komisji ds. konfliktu interesów zależą od kompetencji i aktywnej postawy innych organów. Pomimo poczynionych postępów w zwiększaniu przejrzystości postępowań o udzielenie zamówienia, nie wykorzystuje się w sposób systematyczny narzędzi oceny ryzyka. Wydaje się również, że nie zwraca się dostatecznej uwagi na sektory obciążone największym ryzykiem. Należy wzmocnić nadzór nad skutecznym wdrożeniem zasad udzielania zamówień publicznych, również w związku z przydziałem funduszy unijnych w nadchodzących latach.
- (19) Powszechne stosowanie procedury przedupadłościowej w 2013 r. pozwoliło do pewnego stopnia rozwiązać problemy z obsługą długu, z jakimi borykały się przedsiębiorstwa w kontekście skomplikowanych, kosztownych i długotrwałych procedur upadłościowych. Niemniej jednak nadal można jeszcze znacznie wzmocnić to narzędzie, usuwając szereg różnych braków, takich jak niewystarczająco precyzyjnie określona rola państwa w całym procesie, wzmacniając rolę sądów handlowych w weryfikacji roszczeń oraz rzetelnych planów restrukturyzacji, poszerzając zakres procedury w celu umożliwienia skutecznej restrukturyzacji, zanim jeszcze dłużnik stanie się niewypłacalny, jak również usuwając braki w zakresie wdrażania przepisów. Mimo szeregu reform na rzecz poprawy skuteczności wymiaru sprawiedliwości postępowania w sprawach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych są nadal nadmiernie długotrwałe, w szczególności przed sądami pierwszej instancji. W 2013 r. zaległości w pracy sądów zwiększyły się i są bardzo duże, w szczególności w sprawach cywilnych i gospodarczych. Aby rozwiązać ten problem, konieczne są dalsze działania na rzecz

zapewnienia właściwych zachęt do terminowego rozwiązywania spraw oraz do zawierania ugód pozasądowych, w szczególności w przypadku drobnych roszczeń. Obecna sytuacja hamuje bowiem działalność gospodarczą i obniża atrakcyjność Chorwacji pod względem bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

- (20) Konserwatywne podejście Narodowego Banku Chorwacji do rozporządzenia makroostrożnościowego, szczególnie w odniesieniu do poziomów kapitału, spowodowało, że banki osiągnęły stopień odporności, który okazał się przydatny zważywszy na wyzwania, z którymi borykają się z wyzwaniami wynikającymi z pogorszonej sytuacji gospodarczej. Gospodarka wkracza jednak w szósty rok recesji a liczba kredytów zagrożonych rośnie, co stanowi zagrożenie dla jakości aktywów banków. Z zadowoleniem przyjęto informację, że wybrane portfele czterech największych banków chorwackich, znajdujących się w posiadaniu kapitału zagranicznego, będą objęte oceną jakości aktywów i testem warunków skrajnych nowego jednolitego mechanizmu nadzorczego dla strefy euro. Z oceny tej wyłączono jednak pewne istotne z chorwackiej perspektywy portfele, ponieważ wybór ocenianych portfeli dokonywany jest pod kątem ich znaczenia na poziomie grupy bankowej. Ponadto ocena ta nie obejmuje małych i średnich banków, które mogą mieć niższe poziomy kapitału i gorszej jakości aktywa, a które mają jednak potencjalny wpływ na stabilność finansową. Uzupełnienie ocen i testów przeprowadzanych w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego o dodatkowe działania nadzorcze i diagnostyczne opracowane specjalnie dla chorwackiego systemu finansowego (które objęłyby znaczą część portfeli chorwackich jednostek zależnych nieuczestniczących w ocenie w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, jak również najważniejsze średnie i małe banki) pozwoliłoby lepiej zrozumieć klasyfikację kredytów bankowych i adekwatność rezerw na straty z tytułu pożyczek.
- (21) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Chorwacji. Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej w Chorwacji, ale także stopień przestrzegania przepisów i wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w zaleceniach 1–8.
- (22) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Chorwacji, a jej opinia⁸ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (23) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform i program konwergencji Chorwacji. Jej zalecenia na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–8 poniżej.

NINIEJSZYM ZALECA Chorwacji podjęcie w latach 2014–2015 działań mających na celu:

1. Pełne wdrożenie przyjętych na 2014 r. środków budżetowych. Wzmocnienie strategii budżetowej, uszczegółowienie środków zapowiedzianych na lata 2015 i 2016 oraz rozważenie dodatkowych stałych środków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu w celu zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu najpóźniej do 2016 r. Jednoczesne zapewnienie osiągnięcia korekty strukturalnej określonej w zaleceniu

⁸ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Dostosowanie prognoz programu do standardów ESA i wymogów paktu stabilności i wzrostu. Podjęcie działań na rzecz wzmocnienia kontroli nad wydatkami. Dokonanie szczegółowego przeglądu wydatków najpóźniej do marca 2015 r. Wzmocnienie procesu planowania budżetowego, w szczególności poprzez zwiększenie dokładności prognoz makroekonomicznych i budżetowych, a także wzmocnienie wiążącego charakteru rocznych i średnioterminowych pułapów wydatków oraz udoskonalenie koncepcji reguł fiskalnych. Najpóźniej do października 2014 r. – zapewnienie podstawy prawnej nowo powołanej komisji ds. polityki budżetowej, wzmocnienie jej niezależności od wszelkich organów budżetowych, poszerzenie jej mandatu, w szczególności w odniesieniu do monitorowania reguł fiskalnych oraz oceny prognoz *ex ante* i *ex post*, oraz zapewnienie jej odpowiednich zasobów. Przedstawienie – w oparciu o plany ujęte w krajowym programie reform – konkretnej strategii reformy obecnego opodatkowania majątku. Rozpoczęcie procesu sprawozdawczego i przeglądu w odniesieniu do wydatków podatkowych. Poprawę przestrzegania przepisów podatkowych, w szczególności przez dalsze zwiększenie skuteczności administracji podatkowej; przedstawienie odnośnego planu działania przed końcem 2014 r.

2. Przyjęcie do marca 2015 r. przepisów mających na celu przyspieszenie planowanej harmonizacji ustawowego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet oraz przyspieszenie planowanego podniesienia ustawowego wieku emerytalnego do 67 lat. Ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Wprowadzenie bardziej rygorystycznych ocen i kontroli w przypadku rent inwalidzkich oraz przyspieszenie włączenia specjalnych programów emerytalnych do powszechnego systemu emerytalnego. Zwiększanie efektywności kosztowej sektora opieki zdrowotnej, w tym szpitali.
3. Wdrożenie do marca 2015 r. drugiego etapu reformy prawa pracy, w konsultacji z partnerami społecznymi, w szczególności w odniesieniu do warunków zwolnień i czasu pracy, w celu zapobieżenia dalszej segmentacji rynków pracy, w tym w przypadku ludzi młodych. Dokonanie przeglądu systemu ustalania wynagrodzeń w celu lepszego dostosowania warunków płacowych do zmian w wydajności. Przedstawienie wniosków z tego przeglądu do 2014 r. Zwiększenie skuteczności i zasięgu aktywnej polityki rynku pracy poprzez rozbudowanie zdolności administracyjnych publicznych służb zatrudnienia, również na szczeblu regionalnym, oraz poprzez objęcie tą polityką większej liczby ludzi młodych, osób długotrwale bezrobotnych i pracowników w starszym wieku. Kierowanie działań w pierwszej kolejności do niezarejestrowanej młodzieży oraz zmobilizowanie sektora prywatnego do zapewnienia większych możliwości przyuczania do zawodu, zgodnie z celami gwarancji dla młodzieży. Opracowanie przed końcem 2014 r. planów dotyczących walki z nielegalnym zatrudnieniem. Wdrożenie środków na rzecz lepszego dostosowania edukacji do potrzeb rynku pracy oraz poprawy jakości nauczania poprzez modernizację systemów kwalifikacji, wprowadzenie mechanizmów zapewniania jakości oraz poprawę przejścia od edukacji do zatrudnienia, w szczególności dzięki zwiększeniu możliwości kształcenia zawodowego i uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy.
4. Dokonanie przed końcem 2014 r. przeglądu systemów podatkowego i świadczeń oraz przedstawienie planu działania na rzecz reaktywacji osób biernych zawodowo i bezrobotnych. Poprawę skuteczności i przejrzystości systemów zabezpieczenia społecznego poprzez dalszą konsolidację świadczeń, ujednolicanie kryteriów

kwalifikowalności i łączenie danych pochodzących od różnych podmiotów rządowych i samorządowych w ramach punktu kompleksowej obsługi. Poprawę efektywności i adekwatności świadczeń pomocy społecznej poprzez ich lepsze ukierunkowanie.

5. Podejmowanie dalszych działań na rzecz poprawy otoczenia biznesu. W szczególności określenie najpóźniej do marca 2015 r. celu dotyczącego znacznego ograniczenia wymagań administracyjnych, w tym obciążeń parafiskalnych. Rozwiązanie problemu dużej fragmentacji zadań i pokrywania się obowiązków za pomocą usprawnienia procesów administracyjnych oraz wyjaśnienia procesów decyzyjnych i ram odpowiedzialności na szczeblu samorządowym oraz na szczeblu centralnym pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i agencjami. Poprawienie zdolności administracyjnych i planowania strategicznego podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz zapewnienie im odpowiedniej liczby personelu.
6. Przedstawienie w październiku 2014 r. szczegółowego planu na 2015 r. dotyczącego zarządzania mieniem publicznym. Zagwarantowanie przejrzystego i odpowiedzialnego zarządzania przedsiębiorstwami kontrolowanymi przez państwo, w szczególności zwiększenie wymagań merytorycznych w odniesieniu do członków zarządu i rad nadzorczych nominowanych przez państwo oraz wprowadzenie publicznego rejestru nominacji. Nasilenie walki z korupcją w administracji publicznej oraz przedsiębiorstwach państwowych i kontrolowanych przez państwo, m.in. poprzez zwiększenie uprawnień weryfikacyjnych komisji ds. konfliktu interesów. Zwiększenie przejrzystości i efektywności zamówień publicznych na szczeblu lokalnym i centralnym oraz zdolności monitorowania wdrażania działań i wykrywania nieprawidłowości.
7. Wzmocnienie przed końcem 2014 r. roli sądów handlowych w zakresie monitorowania przejrzystości i zgodności z prawem stosowania procedury przedupadłościowej przedsiębiorstw. Dokonanie przeglądu obowiązkowego testu niewypłacalności/braku płynności w celu dopuszczenia do postępowania w ramach procedury przedupadłościowej oraz usprawnienie postępowania upadłościowego/procesu likwidacji w celu jego skrócenia. Poprawę jakości i skuteczności systemu sądownictwa, w szczególności poprzez dostarczanie zachęt do terminowego prowadzenia postępowań w sprawach cywilnych, gospodarczych i administracyjnych, oraz do zawierania ugód pozasądowych, w szczególności w przypadku drobnych roszczeń.
8. Uzupełnienie prowadzonej w 2014 r. przez Europejski Bank Centralny oceny jakości aktywów oraz testu warunków skrajnych, przeprowadzenie kompleksowego przeglądu portfeli opracowanego specjalnie dla chorwackiego systemu finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem ważnych portfeli, nie objętych oceną i testem ECB, oraz z uwzględnieniem kluczowych średnich i małych banków.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*