

**ZALECENIE RADY****z dnia 8 lipca 2014 r.****w sprawie krajowego programu reform Chorwacji z 2014 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2014 r.**

(2014/C 247/10)

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 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 i skupiającej się na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego 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 (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. – decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich<sup>(3)</sup>, które razem stanowią „zintegrowane wytyczne”. Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swoich krajowych politykach gospodarczych i politykach zatrudnienia.
- (3) W dniu 29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich podjęli decyzję w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, nakreślającego spójne ramy działania na poziomie krajowym, unijnym i strefy euro z wykorzystaniem wszelkich możliwych dźwigni, instrumentów i polityk. Podjęli oni decyzję w sprawie działań, które należy przedsięwziąć w państwach członkowskich, w szczególności 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 przedstawiła program gospodarczy; nie otrzymała żadnych 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, oraz że pójdzie ścieżką wiarygodnej konsolidacji, zabezpieczając środki potrzebne na wydatki pobudzające wzrost oraz na współfinansowanie działań dotowanych ze środków finansowych UE.

<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> Utrzymana na rok 2014 decyzją Rady 2014/322/UE z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich na rok 2014 (Dz.U. L 165 z 4.6.2014, s. 49).

- (5) W dniu 13 listopada 2013 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2014 r. Również w dniu 13 listopada 2013 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, 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 kredytowania, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również modernizacji administracji publicznej.
- (7) W dniu 5 marca 2014 r. Komisja opublikowała wyniki szczegółowej oceny sytuacji dotyczącej Chorwacji, 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.
- (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 jednoczesnej ocenie.
- (9) Celem strategii budżetowej opisanej w programie konwergencji na 2014 r. jest korekta nadmiernego deficytu 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 do 2016 r., a więc w terminie przewidzianym na korektę nadmiernego deficytu. Zgodnie z prognozami przedstawionymi w programie konwergencji dług sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie swój najwyższy poziom w 2014 r. i wyniesie ok. 72% PKB, w kolejnym roku nieznacznie się obniży, a następnie – ustabilizuje. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji, jest optymistyczny w całym okresie objętym programem. W scenariuszu programu konwergencji przewiduje się w 2014 r. stagnację PKB oraz umiarkowany wzrost na poziomie 1,2% w 2015 r.; natomiast w prognozie służb Komisji z wiosny 2014 r. przewidziano, odpowiednio, spadek na poziomie 0,6% i wzrost wynoszący 0,7%. Przedstawione w programie konwergencji prognozy liczbowe dotyczące budżetu 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 służb Komisji z wiosny 2014 r. Ponadto w programie konwergencji 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 służb Komisji z wiosny 2014 r. przewidziano, że w latach 2014 i 2015 saldo nominalne powinno osiągnąć 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 podjętych przez władze po wszczęciu procedury nadmiernego deficytu w dniu 28 stycznia 2014 r., działania podjęte przez Chorwację Komisja oceniła w komunikacie opublikowanym w dniu 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 wymogów 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 odpowiednich działań dyskrecjonalnych 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, uzasadnione jest również przejście do środków opartych na wydatkach. Rada – na podstawie swojej oceny programu konwergencji i prognozy Komisji oraz zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97 – jest zdania, że chociaż Chorwacja podjęła skuteczne działania do dnia 30 kwietnia 2014 r. w celu zalecanego skorygowania nadmiernego deficytu, konieczne są dalsze działania służące wypełnieniu zalecenia w ramach procedury nadmiernego deficytu, po to by skorygować nadmierny deficyt do 2016 r. i zapewnić wiarygodność 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 zapewnienia wystarczającej przestrzeni fiskalnej na finansowanie priorytetowych pro wzrostowych wydatków i inwestycji, w tym na finansowanie projektów finansowanych 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 przestrzegania reguły dotyczącej zadłużenia, jak również dwuznaczne sformułowanie strukturalnej zasady zrównoważonego budżetu. Z zadowoleniem przyjmuje się powołanie komisji ds. polityki budżetowej, uznaje się, że konieczne są jednak dodatkowe środki na rzecz wzmocnienia pozycji tego podmiotu w planowaniu i monitorowaniu budżetu, w szczególności – zapewnienie mu niezależności od wszelkich organów budżetowych.
- (11) Chorwacja stoi przed wyzwaniem, jakim jest kontynuowanie konsolidacji budżetowej, bez ograniczania konkurencyjności i perspektyw ożywienia gospodarczego. W takiej sytuacji po stronie dochodów finansów publicznych istnieją ograniczenia w postaci wąskiej definicji bazy podatkowej oferującej stabilne dochody podatkowe i w niewielkim stopniu zaburzającej 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, w tym bazy podatkowej. Chorwacja zdecydowana jest także 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 wzmoczonej 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 liczby 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 do 2030 r. Na skutek zmian w ustawie o ubezpieczeniach emerytalnych przyjętych w grudniu 2013 r. podniesiono ustawowy wiek emerytalny – z 65 do 67 lat – oraz wiek wcześniejszego przejścia na emeryturę – z 60 do 62 lat. Zmiana ta wejdzie jednak w życie dopiero od 2031 r., co nie jest wystarczająco ambitnym rozwiązaniem z uwagi na tendencje demograficzne. Pomimo wprowadzonych w ostatnich latach reform nadal istnieją różne możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Biorąc pod uwagę zakres 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 jednolitym organie ekspertyzy sądowej, aby pomóc ograniczyć przyrost liczby osób korzystających z rent inwalidzkich oraz liczbę nadużyć poprzez ujednoczenie ocen niepełnosprawności. Wraz z nasilonymi inspekcjami działanie to odpowiada 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; system znacząco przyczynia się jednak do presji na finanse publiczne. Władze wskazały pewne możliwości 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, niski poziom zasięgu, niski udział opieki formalnej, wysokie koszty świadczeń i długie listy oczekujących.

- (14) Wskaźnik zatrudnienia i współczynnik aktywności zawodowej należą do najniższych w Unii i są szczególnie niskie w przypadku osób młodych i starszych. Pomijając zmiany cykliczne, 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 głównie uregulowania kwestii umów o pracę na czas określony. W styczniu 2014 r. rząd przyjął drugi wniosek ustawodawczy, w którym przewidziano zmniejszenie 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 zasadniczo na równi z innymi krajami. Oczekuje się, że te reformy będą miały pozytywny wpływ na ogólne zatrudnienie, niemniej jednak niosą one zwiększone ryzyko segmentacji rynku pracy, m.in. w postaci większej liczby umów o pracę na czas określony. Nadal nie przewidziano żadnych zmian w systemie ustalania wysokości wynagrodzeń pomimo 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 nadal 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 środków aktywnej polityki rynku pracy. Wysoki jest udział niezgłoszonej płatnej działalności.
- (15) Szczególny niepokój budzi sytuacja na rynku pracy w przypadku osób młodych – bezrobocie w tej grupie drastycznie wzrosło, osiągając w 2013 r. poziom niemal 50 %, a jednocześnie stale 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 ważnych problemów, z jakimi boryka się Chorwacja, należy również – w dziedzinie edukacji – 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 Unii. Przeszły system kształcenia i szkolenia zawodowego jest obecnie reformowany: wprowadzono nowe pilotażowe programy nauczania. Nie wdrożono jeszcze chorwackich 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 kształtuje się on znacznie powyżej średniej unijnej. Koncepcja systemu świadczeń społecznych umożliwia beneficjentom kumulowanie pokrywających się transferów pieniężnych. Wraz z rozpoczęciem pracy beneficjenci tracą prawo do niektórych z tych transferów socjalnych, co może zniechęcać ich do wejścia 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 administracji rządowej, 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 systemów i 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 nakładają duże obciążenia na przedsiębiorców, łącznie z brakiem pewności prawa i przejrzystości procesów decyzyjnych, w szczególności na szczeblu lokalnym, oraz szeregiem 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

komplikuja 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 obniża skuteczność już podjętych działań. Istniejący pojedynczy punkt kontaktowy dla przedsiębiorców realizuje tylko niektóre zadania. Konieczna jest racjonalizacja i poprawa kontroli nad publicznymi subsydiami 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 administracyjnego i 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 instytucji rządowych 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 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 zarządzanie odbija się niekorzystnie na przedsiębiorstwach państwowych lub przez państwo kontrolowanych, jednocześnie wdrożenie nowej strategii na rzecz zarządzania mieniem publicznym i przedsiębiorstwami publicznymi było wielokrotnie opóźniane. 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 antykorupcyjnych, konieczne są dalsze wysiłki w celu zapobiegania korupcji na wszystkich poziomach rządu. Kluczowymi brakującymi elementami ram antykorupcyjnych są obecnie m.in. skuteczne mechanizmy weryfikacji konfliktu interesów oraz ujawnianie informacji o stanie majątkowym funkcjonariuszy publicznych, jak również szczególne zabezpieczenia w przypadku przedsiębiorstw państwowych i kontrolowanych przez państwo. Uprawnienia weryfikacyjne komisji ds. rozstrzygania konfliktów interesów zależą od kompetencji i aktywnej postawy innych organów. Pomimo poczynionych postępów w zwiększaniu przejrzystości postępowań o udzielanie zamówień publicznych, nie wykorzystuje się w sposób systematyczny narzędzi oceny ryzyka oraz wydaje się, 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 unijnych środków finansowych 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 można by jeszcze bardziej 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 wykonania przepisów. Mimo szeregu reform na rzecz poprawy skuteczności wymiaru sprawiedliwości postępowania w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych są 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 handlowych. Aby rozwiązać te problemy, konieczne są dalsze działania na rzecz zapewnienia właściwych zachęt do terminowego rozstrzygania spraw oraz do propagowania zawierania ugód pozasądowych, w szczególności w przypadku drobnych roszczeń, gdyż obecna sytuacja hamuje działalność gospodarczą i obniża atrakcyjność Chorwacji pod względem bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
- (20) Konserwatywne podejście chorwackiego banku narodowego 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 one obecnie w związku z pogorszoną sytuacją gospodarczą. 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 średnich i mniejszych 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 znaczną część portfeli chorwackich jednostek zależnych nieuczestniczących w ocenie w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, jak również najważniejsze średnie i mniejsze banki) pozwoliłoby lepiej zrozumieć klasyfikację kredytów bankowych i adekwatność rezerw banków na straty z tytułu pożyczek.

- (21) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Chorwacji. Oceeniła krajowy program reform i program konwergencji. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Chorwacji, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii 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, a jej opinia<sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.
- (23) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. 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 poprzez uszczegółowienie środków zapowiadanych na lata 2015 i 2016 oraz rozważenie dodatkowych stałych środków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu w celu zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2016 r. Jednoczesne zapewnienie osiągnięcia korekty strukturalnej określonej w zaleceniu 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 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. 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 wszystkich 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 okresowego 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 w tym celu planu działania przed końcem 2014 r.
2. Ograniczenie możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. 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. Zapewnienie wprowadzenia 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, po przeprowadzeniu konsultacji z partnerami społecznymi, w szczególności w odniesieniu do warunków zwolnień i czasu pracy, w celu zapobieżenia dalszej segmentacji rynku 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 końca 2014 r. Zwiększenie skuteczności i zasięgu aktywnych polityk rynku pracy poprzez wzmocnienie 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 pracą nierejestrowaną. 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.

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

4. Dokonanie przed końcem 2014 r. przeglądu systemu podatkowego i systemu świadczeń oraz przedstawienie planu działania na rzecz poprawy ponownej aktywizacji osób biernych zawodowo i bezrobotnych. Poprawę skuteczności i przejrzystości systemów zabezpieczenia społecznego poprzez dalszą konsolidację świadczeń, ujednoczanie kryteriów kwalifikowalności i łączenie danych pochodzących z wszystkich odpowiednich szczebli i podmiotów rządowych 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 do marca 2015 r. celu dotyczącego znacznego obniżenia wymogów administracyjnych, w tym obciążeń parafiskalnych. Rozwiązanie problemu dużej fragmentacji zadań i pokrywania się obowiązków za pomocą usprawnienia procesów administracyjnych oraz doprecyzowania procesów decyzyjnych i ram odpowiedzialności na różnych szczeblach administracji rządowej oraz na szczeblu centralnych instytucji rządowych pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i agencjami. Poprawienie zdolności administracyjnych i planowania strategicznego podmiotów odpowiedzialnych za zarządzanie europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz zapewnienie im odpowiedniej i stabilnej liczby personelu.
6. Przedstawienie do października 2014 r. szczegółowego planu na 2015 r. dotyczącego zarządzania mieniem publicznym. Zapewnienie przejrzystego i odpowiedzialnego zarządzania przedsiębiorstwami kontrolowanymi przez państwo, w szczególności zwiększenie wymagań merytorycznych w odniesieniu do członków zarządów i rad nadzorczych nominowanych przez państwo oraz wprowadzenie publicznego rejestru nominacji. Wzmocnienie zapobiegania korupcji 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 zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym oraz zdolności monitorowania wdrażania działań i wykrywania nieprawidłowości.
7. Wzmocnienie przed końcem 2014 r. roli sądów handlowych w zakresie monitorowania przejrzystego i zgodnego 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 sądowego, w szczególności poprzez dostarczanie zachęt do terminowego rozstrzygnięcia postępowań w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych, oraz do zawierania ugód pozasądowych, w szczególności w przypadku drobniejszych roszczeń.
8. Uzupelnienie prowadzonej w 2014 r. przez Europejski Bank Centralny oceny jakości aktywów oraz testu warunków skrajnych, przeprowadzenie kompleksowego przeglądu portfeli opracowanego specjalnie dla chorywackiego sektora finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem ważnych portfeli, które nie są objęte oceną i testem Europejskiego Banku Centralnego, oraz z uwzględnieniem kluczowych średnich i mniejszych banków.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2014 r.

*W imieniu Rady*

P.C. PADOAN

*Przewodniczący*