ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.5.2017 г.
COM(2017) 510 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Хърватия за 2017 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Хърватия за 2017 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Хърватия за 2017 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Хърватия за 2017 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики[1], и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,[3]

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,[4]

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) На 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа,[5] с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 16 ноември 2016 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение[6], в който беше посочено, че Хърватия ще бъде една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед.

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
2 ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
3 COM(2017) 510 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 и P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.

(2) Докладът за Хърватия за 2017 г.[7] беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бяха оценени напредъкът на Хърватия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка с препоръките, приети през предходните години, и напредъкът на Хърватия по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Той включваше също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който бяха публикувани също на 22 февруари 2017 г.[8] Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Хърватия са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-специално, през 2016 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП започна да намалява, но държавният дълг е изложен на валутен риск и рисковете за фискалната устойчивост продължават да бъдат високи в средносрочен план. Дългът на частния сектор намалява, но продължава да бъде на високо равнище, особено в корпоративния сектор, и е силно изложен на валутен риск. Финансовият сектор има за задача да спомогне за възстановяването, но той продължава да бъде изложен на породен от валутата кредитен риск и съотношението на необслужваните кредити продължава да е високо. Коефициентът на безработицата намалява с бързи темпове благодарение на умерения темп на създаване на нови работни места, но също и в резултат на намаляването на работната сила. Накрая, тромавата бизнес среда възпира продуктивните инвестиции и ръста на производителността.

(3) На 27 април 2017 г. Хърватия представи своята национална програма за реформи за 2017 г. и своята програма за конвергенция за 2017 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. на държавите членки. Както е предвидено в законодателството, регулиращо европейските структурни и инвестиционни фондове[9], когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните специфични за всяка държава препоръки, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа съответните програми по линия на европейските структурни и инвестиционни фондове и да внесе изменения в тях. Комисията предостави допълнителни насоки относно прилагането на тези правила[10].

(5) След отмяната на процедурата при прекомерен дефицит, спрямо Хърватия се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за конвергенция за 2017 г. правителството планира постепенно намаляване на дефицита по консолидирания държавен бюджет от -0,8 % от БВП през 2016 г. до 0,5 % от БВП през 2020 г. Средносрочната

---

7 SWD(2017) 76 final.

8 COM(2017) 90 final.

9 Член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

10 COM(2014) 494 final.

бюджетна цел в размер на -1,75 % от БВП в структурно изражение беше изпълнена с широк марж през 2016 г. и (преизчисленото[11]) структурно салдо се очаква да бъде на равнището на средносрочната бюджетна цел през 2017 г. и 2018 г., но без марж. Прогнозата е след това то отново леко да се повиши. Според програмата за конвергенция съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да продължи да намалява до 72,1 % до 2020 г., след като достигна своята пикова стойност от 86,7 % от БВП през 2015 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е оптимистичен, по-специално предвид на отрицателното въздействие на финансовите трудности, пред които е изправено най-голямото частно дружество в Хърватия Agrokor, което не е взето предвид в прогнозите в програмата. Кризата с Agrokor застрашава пряко и бюджетните прогнози. Освен това мерките, необходими в помощ на планираните цели за дефицита от 2017 г. нататък, все още не са достатъчно конкретни.

(6) На 12 юли 2016 г. Съветът препоръча на Хърватия да постигне годишна фискална корекция от поне 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2017 г. Данните за резултатите, които показват значително подобрение в номиналното салдо за 2016 г., сочат, че Хърватия вече е постигнала своята средносрочна бюджетна цел през тази година. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. структурният излишък се очаква да остане на ниво над средносрочната бюджетна цел през 2017 г., въпреки че от -0,3 % от БВП през 2016 г., през 2017 г. той е намалял на -1,7 % от БВП. През 2018 г. на Хърватия се препоръчва да поддържа средносрочната бюджетна цел. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. се очаква структурното салдо още да спадне до -2,1 % от БВП, което показва риск от известно отклонение от средносрочната бюджетна цел. Според прогнозите през 2017 г. и 2018 г. Хърватия ще изпълни правилото за дълга. Като цяло Съветът е на мнение, че през 2018 г. Хърватия трябва да е готова да предприеме допълнителни мерки, за да гарантира спазването на разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(7) Рамката за фискално управление на Хърватия показва някои слабости. Новият закон за фискалната отговорност, с който се цели укрепване на бюджетната рамка, както и на независимостта и мандата на Комисията по фискалната политика, все още не е приет. Забавено беше приемането на изменение на бюджета, насочено, *inter alia*, към разрешаването на честите преразглеждания на бюджетните планове, както на централно, така и на местно равнище. Надеждността на прогнозите, на които се основават бюджетните планове, продължава да бъде слаба.

(8) Хърватия има относително ниски приходи от постоянни данъци върху недвижимото имущество. Приходите се събират от поделения на местните органи от такси, свързани с недвижимо имущество, но по отношение на тяхното изчисляване и техния обхват съществуват съществени различия. Страната разчита също така на по-малко ефективното данъчно облагане на прехвърлянето на собственост. В отговор на многократните специфични за страната препоръки, като част от данъчната реформа от края на 2016 г., от 2018 г. нататък някои местни данъци и такси ще бъдат заменени от постоянен

[11] Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и другите временни мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

данък върху недвижимото имущество, изчислен въз основа на пет параметъра, с които стойността на недвижимата собственост се изчислява приблизително. Този данък се счита за първата стъпка към пълноценен постоянен данък върху недвижимото имущество, основан на стойността, чието въвеждане се предвижда за 2020 г.

(9) Нуждите на Хърватия от държавно финансиране и експозицията на държавния дълг на валутен риск подчертават значението на надеждните източници на финансиране и разумното управление на риска. В отговор на специфична за страната препоръка в началото на 2017 г. беше приета стратегия за управление на дълга за централното държавно управление за периода 2017—2019 г. Това става три години след изтичането на предходната стратегия. Институционалната рамка за управление на държавния дълг, обхващаща комуникацията с пазарите, управлението на риска и актуализацията на стратегията през редовни интервали от време, демонстрира някои слабости. Освен това не са взети предвид в достатъчна степен извънбюджетните операции с потенциално въздействие върху дълга.

(10) В последно време пазарът на труда продължава да се възстановява, но безработицата остава на високи равнища с висок дял на дълготрайно безработните лица. Наред с ниските равнища на дейността и нейния спад това означава, че е налице голям неизползван потенциал от работна ръка. Спадът в дейността през 2016 г. е особено ясно проявен сред нискоквалифицираните работници на възраст между 25 и 54 години и се дължи на намаляващия брой на населението в трудоспособна възраст вследствие на застаряването и емиграцията, които се засилват.

(11) Неактивността е сравнително висока сред групите от населението, които отговарят на условията за ранно пенсиониране. Кратките периоди на пенсионно осигуряване водят до нисък настоящ и бъдещ размер на пенсиите и до риск от бедност сред хората в напреднала възраст. Предвидени са многобройни начини за ранно пенсиониране, което е възможно пет години преди законоустановената пенсионна възраст. Финансовите стимули да се работи до достигането на тази възраст са слаби. Обявените мерки за насърчаване на по-дълъг трудов живот все още не са изпълнени. Отговорностите за полагане на грижи за членове на семейството допринасят за слабото участие на пазара на труда, по-специално сред жените в горната част на възрастовата група 25—54 години. Официалните заведения за грижи за деца са недостатъчни, като се наблюдават значителни регионални различия. Отпускът по бащинство е неплатен, а трудовите договори позволяват малка гъвкавост по отношение на намирането на баланс между работата и грижите за децата. Към днешна дата законоустановената възраст за пенсиониране е 61 години и 9 месеца за жените и 65 години за мъжете. Сближаването на задължителната пенсионна възраст за двата пола и нейното увеличаване са бавни, като се предвижда пенсионната възраст за двата пола да достигне 67 години през 2038 г. Обсъжда се възможността за ускоряване на този процес, но това предложение все още не е прието. Пенсионната система дава право на по-благоприятни условия за определени категории работници в професиите, класифицирани като вредни и опасни, както и в конкретни сектори. Органите направиха преглед на вредните и опасните професии, но правилата все още не са опростени.

(12) Според последните данни, през 2015 г. почти 30 % от населението е било изложено на риск от бедност или социално изключване. Системата за социална закрила се характеризира със слабости по отношение на нейната ефективност и справедливост, които произтичат от несъответствия в критериите за допустимост, разпокъсания географски обхват, липсата на координация между отговорните органи и слабата прозрачност. През 2016 г. само 0,6 % от БВП са изразходвани за схемата за минимален доход, насочена към най-бедните домакинства. Плановете за реформи, включително институционалното преразпределяне на отговорностите и хармонизирането на критериите за допустимост, са в застой.

(13) Придобиването на умения, които са нужни на пазара на труда, е важно условие за пригодността за заетост. Участието в образованието за възрастни, разходите и обхватът на активните политики по заетостта, мерките за преквалификация и ученето през целия живот са на ниски равнища. Обучението не е насочено в достатъчна степен към по-възрастните и нискоквалифицираните работници и дълготрайно безработните лица, които по принцип са изправени пред особено големи предизвикателства по отношение на пригодността за заетост. Изготвянето на законодателство за подобряване на качеството на институциите, програмите и преподаването в областта на обучението за възрастни се забави.

(14) Притежаването на достатъчни основни умения е от основно значение за намирането и запазването на висококачествени и стабилни работни места, както и за успешното участие в икономическия и социалния живот. Данните от международно проучване сочат сериозни слабости в областта на основните умения, приложните науки и математиката сред хърватските ученици на възраст 15 години. От 2015 г. насам като част от изпълнението на стратегията за образование, наука и технологии беше стартирана реформа на учебните програми с цел да се подобрят съдържанието и преподаването на преносимите умения. Вследствие на смесените реакции на заинтересованите страни реформата на учебната програма беше преразгледана, а прилагането ѝ беше значително забавено. Сега процесът трябва да продължи в съответствие с първоначалните цели. Неотдавна Хърватия прие стратегия за професионално образование и обучение (ПОО). Очаква се тя да доведе до актуализация на учебните програми за ПОО, засилена роля на ученето в процеса на работа и подобрено качество на преподаването в ПОО. Все още не е въведена системата за признаване и валидиране на неформалното и самостоятелното учене.

(15) Териториалната и функционалната разпокъсаност на публичната администрация влияе върху предоставянето на услуги и ефективността на публичните разходи. Настоящите компетенции и фискалните отношения между нивата на управление не благоприятстват ефикасното и справедливо предоставяне на публични услуги, по-специално в областта на здравеопазването, образованието и социалната помощ. Закъснява провеждането на всеобхватната реформа на публичната администрация. Все още не е прието законодателството за преразпределяне на задачите между централните и местните органи, а системата на държавните агенции все още не е рационализирана. В началото на 2017 г. органите обявиха, че ще бъде създадена работна група, която ще изготви законодателство относно финансирането на поднационално равнище.

(16) Разпокъсаността в механизмите за определяне на заплатите в публичната администрация продължава да пречи на прозрачността на заплащането и на равното третиране, както и на правителствения контрол над разходите за заплати в публичния сектор, като има риск тя да се разпространи и в останалата част на икономиката. През февруари 2017 г. правителството прие общи насоки за договаряне и мониторинг на колективните трудови договори в публичния сектор, но рационализирането на рамките за определяне на заплатите беше отложено за 2019 г.

(17) Държавните предприятия са средно с по-малка производителност отколкото частните предприятия, което е показателно за наличието на слабости в тяхното управление. Те оказват отрицателно въздействие върху разпределителната ефективност и допринасят за ниския растеж на производителността в икономиката. През изминалата година отварянето на държавните предприятия за частен контрол напредна с бавни темпове. По-добрият мониторинг на техните резултати и отчетността на управителните им органи, включително на предприятия, които са притежание на органи на местното управление, би допринесло за подобряване на тяхното управление.

(18) Хърватската банка за възстановяване и развитие (HBOR) има ключова роля за изпълнението на финансовите инструменти на ЕС, и по-специално на Плана за инвестиции за Европа. За да играе тази роля пълноценно, тя трябва да отговаря на високи стандарти за прозрачност и отчетност. Органите планират анализ на качеството на нейния кредитен портфейл, който ще се извърши от независими одитори и трябва да приключи до края на 2017 г. Въз основа на констатациите от този анализ ще бъдат преразгледани регулаторната рамка и структурите на управление на банката.

(19) Високите регулаторни разходи са тежест за предприятията. Големият брой парафискални такси, много от които статистически се третират като данъци, усложняват бизнес средата. В отговор на специфична за страната препоръка, през лятото на 2016 г. правителството реши да премахне 13 и да намали още 11 парафискални такси, но изпълнението на това решение напредва с бавни темпове. Предприятията продължават да страдат от високата административна тежест. Беше приет план за действие за намаляване на административната тежест, който включва осем регулаторни области, но неговото изпълнение все още предстои.

(20) След рязък спад по време на кризата, през 2016 г. инвестициите се възстановиха. Въпреки благоприятните макроикономически и финансови условия обаче по-устойчивото възстановяване на инвестициите е възпрепятствано от някои основни задържащи фактори. Слабостите в публичната администрация, тромавата бизнес среда, бавното изпълнение на стратегията за борба с корупцията, ограничителните разпоредби в основни инфраструктурни сектори и силното присъствие на държавата в икономиката имат отрицателен ефект върху бизнес климата.

(21) Модернизирането на регламентирането на професиите може да насърчи трудовата мобилност и да допринесе за по-ниски цени на професионалните услуги, като по този начин се увеличи потенциалът за растеж. Регламентирането на доставчиците на услуги и регулираните професии в Хърватия е рестриктивно, като това важи по-специално за адвокатската професия. През лятото на 2016 г. правителството прие план за действие за

заместване и модернизиране на неефективното законодателство, който обаче бе ограничен по обхват и задълбоченост.

(22) Качеството и ефективността на съдебната система са решаващи фактори за бизнес средата. Въпреки че броят на висящите дела намаля, първоинстанционните съдебни производства по търговски, граждански и наказателни дела отнемат много време. Електронното подаване и получаване на съдебни документи може да доведе до значително подобрение на съдебната система, но тяхното въвеждане все още предстои. Търговските съдии нямат достъп до търговските регистри онлайн, което намалява ефективността на производствата по несъстоятелност. Решенията на Съда са достъпни онлайн само в редки случаи, а в търговските съдилища от първа инстанция все още не са въведени реформи в управлението на делата, като например актуализиране на бизнес процесите.

(23) Капитализацията на банковия сектор продължава да бъде висока, а през 2016 г. неговата рентабилност се възстанови в резултат на преобразуването на заемите в швейцарски франкове в евро през 2015 г. В последно време съотношението на необслужваните кредити към брутните кредити намалява, но все още е високо, по-специално сред нефинансовите предприятия. Изглежда този спад е продиктуван от продажбите, както и от изискванията за постепенно и автоматично провизиране, въведени през 2013 г. Като част от неотдавнашната данъчна реформа, в отговор на специфична за страната препоръка правителството въведе също така и нов данъчен режим за отписване на необслужвани кредити. Ефектът от него трябва да бъде наблюдаван внимателно. Ефективността на неотдавна реформираната рамка на несъстоятелността за улесняване на преструктурирането на необслужваните кредити също трябва да бъде внимателно следена.

(24) Като част от европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Хърватия, който беше публикуван в доклада за страната за 2017 г. Тя оцени също програмата за конвергенция и националната програма за реформи, както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Хърватия от предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Хърватия, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите членки.

(25) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция, като становището му[12] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(26) С оглед на задълбочения преглед на Комисията и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за конвергенция. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1—5 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Хърватия да предприеме следните действия през 2017 г. и 2018 г.:

1. Да провежда своята фискална политика в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, което означава тя да поддържа своята средносрочната бюджетна цел през 2018 г. До септември

[12] Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

2017 г. да укрепи бюджетното планиране и многогодишната бюджетна рамка, в това число като засили независимостта и мандата на Комисията по фискалната политика. Да предприеме необходимите стъпки за въвеждането на данък върху имуществото на базата на стойността. Да укрепи рамката за управление на държавния дълг, включително като гарантира годишни актуализации на стратегията за управление на дълга.

2. Да предприеме мерки за предотвратяване на ранното пенсиониране, да ускори прехода към по-високата законоустановена пенсионна възраст и да приведе в съответствие разпоредбите за пенсионното осигуряване за определени категории работници с правилата на общата схема. Да подобри координацията и прозрачността на социалните обезщетения.

3. Да подобри обучението за възрастни, по-специално за възрастните работници, нискоквалифицираните и дълготрайно безработните лица. Да ускори реформата на образователната система.

4. Да намали разпокъсаността и да подобри функционалното разпределение на компетенциите в областта на публичната администрация, като в същото време подобри ефективността и намали териториалните различия в предоставянето на обществени услуги. В консултация със социалните партньори да хармонизира рамките за определяне на заплатите в цялата публична администрация и обществените услуги.

5. Да ускори продажбата на държавни предприятия и други държавни активи и да подобри корпоративното управление в сектора на държавните предприятия. Да намали значително тежестта върху предприятията, произтичаща от разходи за регулиране и от административната тежест. Да премахне регулаторните ограничения, които пречат на достъпа до и упражняването на регулирани професии, както и на достъпа до професионални и бизнес услуги. Да подобри качеството и ефективността на съдебната система, по-специално чрез намаляване на продължителността на производствата по граждански и търговски дела.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател