COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 22.5.2017
COM(2017) 510 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Croației pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Croației pentru 2017

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Croației pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Croației pentru 2017

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice[1], în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice[2], în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene[3],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[4],

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

(1) La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[5], care marchează începutul semestrului european de coordonare a politicilor economice pentru 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 9-10 martie 2017. La data de 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă[6], în care a identificat Croația ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.

(2) Raportul de țară al Croației din 2017[7] a fost publicat la 22 februarie 2017. Acesta a evaluat progresele realizate de Croația în ceea ce privește punerea în aplicare a

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2017) 510 final.
[4] P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 și P8_TA(2017)0040.
[5] COM (2016) 725 final.
[6] COM (2016) 728 final.
[7] Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2017) 76 final.

recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 12 iulie 2016, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor din anii anteriori și progresele realizate de Croația în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, acesta a inclus un bilanț aprofundat realizat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, ale cărui concluzii au fost, de asemenea, publicate la 22 februarie 2017[8]. În urma acestei analize, Comisia a concluzionat că Croația se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive. În special în 2016, ponderea datoriei publice a înregistrat un trend descendent, însă datoria publică este expusă riscului valutar, iar riscurile asociate sustenabilității bugetare rămân mari pe termen mediu. Nivelul datoriei sectorului privat a scăzut, însă rămâne ridicat, în special în sectorul întreprinderilor și este expus într-o mare măsură riscului valutar. Sectorul financiar ester pregătit să sprijine redresarea, dar este în continuare expus riscului de credit indus de schimbul valutar, iar rata creditelor neperformante este în continuare ridicată. Rata șomajului scade rapid, grație creării moderate de locuri de muncă, dar și pentru că există o penurie a forței de muncă. În fine, un mediu de afaceri greoi descurajează investițiile în sectorul producției și creșterea productivității.

(3) La 27 aprilie 2017, Croația și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2017 și Programul de convergență pentru 2017. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost încorporate de statele membre în programele pentru perioada 2014-2020 finanțate din fondurile structurale și de investiții europene („fondurile ESI”). Astfel cum se prevede în legislația care reglementează fondurile ESI[9], Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască programele relevante finanțate din fondurile ESI și să propună modificări la acestea, dacă acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante specifice fiecărei țări. Comisia a furnizat orientări suplimentare cu privire la aplicarea acestor norme[10].

(5) În urma abrogării procedurii aplicabile deficitelor excesive, Croația se încadrează în componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere și face obiectul regulii privind datoria. În Programul său de convergență pentru 2017, guvernul intenționează să realizeze o îmbunătățire treptată a soldului bugetului general, de la -0,8 % din PIB în 2016 la 0,5 % din PIB în 2020. Obiectivul bugetar pe termen mediu, stabilit la -1,75% din PIB în termeni structurali, a fost îndeplinit cu o marjă largă în 2016, și se intenționează ca soldul structural (recalculat[11]) să atingă obiectivul bugetar pe termen mediu în 2017 și 2018, dar fără nicio marjă. După aceea este proiectat să se îmbunătățească ușor, din nou. Conform Programului de convergență, se estimează că ponderea datoriei publice generale în PIB va continua să scadă la 72,1 % până în 2020, după ce a atins valoarea maximă de 86,7 % din PIB

---

8 COM (2017) 90 final.

9 Articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, JO L 347, 20.12.2013, p. 320.

10 COM (2014) 494 final.

11 Soldul net ajustat ciclic al măsurilor cu caracter excepțional și temporare, recalculat de Comisie pe baza metodologiei stabilite de comun acord.

în 2015. Scenariul macroeconomic pe care se bazează aceste proiecții bugetare este favorabil, în special având în vedere impactul negativ al dificultăților financiare cu care se confruntă cea mai mare societate privată a Croației, Agrokor, care nu a fost luată în considerare în proiecțiile programului. Criza Agrokor implică, de asemenea, riscuri directe în ceea ce privește proiecțiile bugetare. Mai mult, până în prezent, măsurile necesare pentru sprijinirea, începând cu 2017, a țintelor de deficit prevăzute nu au fost precizate complet.

(6) La 12 iulie 2016, Consiliul a recomandat Croației să realizeze o ajustare bugetară anuală de cel puțin 0,6 % din PIB în vederea îndeplinirii obiectivului bugetar pe termen mediu pe 2017. Datele privind execuția indică o îmbunătățire semnificativă a soldului global pentru 2016, ceea ce demonstrează că deja din acel an Croația și-a atins obiectivul bugetar pe termen mediu. Conform previziunilor din primăvară pentru 2017 ale Comisiei, soldul structural se va situa în continuare peste obiectivul bugetar pe termen mediu în 2017, în pofida scăderii acestuia de la -0,3 % din PIB în 2016 la -1,7 % din PIB în 2017. În ceea ce privește 2018, Croației i se recomandă să rămână la obiectivul bugetar pe termen mediu. Conform previziunilor din primăvară pentru 2017 ale Comisiei, soldul structural va continua să scadă la -2,1 % din PIB, ceea ce indică riscul unei oarecare abateri de la obiectivul bugetar pe termen mediu. Conform previziunilor, Croația va respecta regula privind datoria în 2017 și în 2018. În general, Consiliul consideră că este necesar ca Croația să fie gata să adopte măsuri suplimentare în 2018 pentru a asigura respectarea prevederilor Pactului de stabilitate și de creștere.

(7) Cadrul de guvernanță fiscal-bugetară al Croației are deficiențe. Noua lege privind responsabilitatea bugetară, menită să consolideze cadrul bugetar și independența și mandatul Comisiei pentru politica fiscal-bugetară, nu a fost încă adoptată. A fost amânată modificarea legii privind bugetul al cărei scop este, printre altele, soluționarea problemei revizuirilor frecvente ale planurilor bugetare atât la nivel central, cât și local. Fiabilitatea proiecțiilor care fundamentează planurile bugetare este în continuare scăzută.

(8) Croația încasează venituri relativ scăzute din impozitarea recurentă a bunurilor imobile. Veniturile sunt colectate de unități ale autorității locale prin taxe percepute pe proprietăți, dar calculul și acoperirea acestora variază în mod considerabil. Aceasta se bazează, de asemenea, pe o impozitare mai puțin eficientă a transferurilor de proprietate Ca urmare a eforturilor de punere în aplicare a unor recomandări repetate specifice pentru această țară, în cadrul reformei fiscale de la sfârșitul anului 2016, începând cu 2018, unele impozite și taxe locale vor fi înlocuite cu un impozit recurent pe proprietate calculat pe baza a cinci parametri care aproximează valoarea proprietății. Acesta este considerat a constitui un prim pas către un impozit recurent pe proprietate bazat pe valoare, avut în vedere pentru 2020.

(9) Nevoile de finanțare a datoriei suverane ale Croației și expunerea datoriei suverane la riscul valutar evidențiază importanța unor surse fiabile de finanțare și a unei gestionări prudente a riscului. Răspunzându-se unei recomandări specifice pentru această țară, la începutul anului 2017 a fost adoptată o strategie pentru administrația centrală, de gestionare a datoriei, care acoperă perioada 2017-2019. Aceasta a apărut la trei ani după expirarea strategiei anterioare. Configurația instituțională pentru gestionarea datoriei publice, inclusiv comunicarea cu piețele, gestionarea riscului și actualizarea strategiei la intervale regulate, este deficitară. De asemenea, nu sunt luate suficient în considerare operațiunile extrabugetare cu potențial impact asupra datoriei.

(10) Piața forței de muncă a continuat în ultima vreme să se redreseze, dar nivelul șomajului este tot ridicat, cu un număr mare de șomeri pe termen lung. Alături de o activitate scăzută și care continuă să se reducă, aceasta înseamnă un potențial însemnat de forță de muncă nefolosit. Declinul activității în 2016 a fost deosebit de accentuat în rândul lucrătorilor slab calificați din grupa de vârstă adultă și a fost determinat de o populație în vârstă de muncă tot mai redusă, din cauza îmbătrânirii și a emigrației care au înregistrat creșteri.

(11) Inactivitatea este relativ ridicată în rândul categoriilor eligibile pentru pensionare anticipată. Perioadele reduse de contribuție au drept rezultat o adecvare scăzută a pensiilor în prezent și în viitor și riscul sărăciei în rândul persoanelor în vârstă. Există numeroase căi de pensionare anticipată, fiind posibilă pensionarea cu cinci ani mai devreme de îndeplinirea vârstei legale de pensionare. Stimulentele financiare pentru a lucra până la vârsta respectivă sunt reduse. Nu au fost puse în aplicare măsurile anunțate, menite să încurajeze o viață activă până la o vârstă mai înaintată. Responsabilitățile de îngrijire contribuie la o participare redusă pe piața muncii, în special a femeilor adulte mai în vârstă. Există un deficit de unități oficiale de îngrijire a copilului și există importante disparități regionale. Concediul de paternitate nu este plătit, iar contractele de muncă permit o flexibilitate redusă pentru echilibrul dintre viața profesională și activitățile de îngrijire. În prezent, vârsta legală de pensionare este de 61 de ani și 9 luni pentru femei și de 65 de ani pentru bărbați. Convergența și creșterea vârstelor legale de pensionare este lentă, vârsta de pensionare pentru ambele sexe urmând a ajunge la 67 de ani în 2038. Accelerarea ritmului este avută în vedere, dar măsura aceasta nu a fost încă adoptată. Sistemul de pensii oferă dreptul la condiții mai favorabile pentru categorii specifice de lucrători având meserii clasificate drept grele și periculoase și în sectoare specifice. Autoritățile au finalizat o reexaminare a profesiilor grele sau periculoase, dar normele nu au fost încă simplificate.

(12) Potrivit celor mai recente date, în 2015, aproape 30 % din populație era expusă riscului de sărăcie sau de excluziune socială. Sistemul de protecție socială prezintă deficiențe din punctul de vedere al eficacității și al echității, care sunt rezultatul unor neconcordanțe în ceea ce privește criteriile de eligibilitate, al acoperirii geografice fragmentate, al lipsei de coordonare între autoritățile responsabile și al gradului scăzut de transparență. În 2016, doar 0,6 % din PIB a fost alocat pentru sistemul de garantare a unui venit minim care vizează gospodăriile cele mai sărace. Planurile de reformă, inclusiv redistribuirea responsabilităților instituționale și armonizarea criteriilor de eligibilitate au stagnat.

(13) Dobândirea competențelor necesare pe piața forței de muncă este o condiție importantă pentru capacitatea de inserție profesională. Participarea la formele de învățământ pentru adulți este foarte scăzută, la fel cum sunt și cheltuielile pentru politici active în domeniul pieței forței de muncă, pentru măsurile de recalificare profesională și învățare pe tot parcursul vieții, precum și sfera de aplicare a acestora. Formarea nu se concentrează suficient asupra persoanelor în vârstă, a lucrătorilor cu nivel scăzut de calificare și asupra șomerilor de lungă durată, care tind să se confrunte cu dificultăți deosebite în ceea ce privește capacitatea de inserție profesională. Elaborarea legislației în vederea îmbunătățirii calității instituțiilor, a programelor și a predării pentru adulți a fost amânată.

(14) Deținerea unor competențe de bază suficiente este esențială pentru ca oamenii să își găsească un loc de muncă stabil și de calitate, să îl păstreze și să participe cu succes la viața economică și socială. Informații obținute din anchete internaționale indică

deficiențe grave în ceea ce privește competențele de bază, de științe aplicate și de matematică în rândul elevilor în vârstă de 15 ani din Croația. Începând cu 2015, în cadrul punerii în aplicare a strategiei în domeniul educației, științei și tehnologiei, a fost lansată o reformă curriculară pentru a se îmbunătăți conținutul și predarea competențelor transferabile. După reacțiile ambivalente ale părților interesate, reforma curriculară a fost revăzută, iar punerea în aplicare a fost amânată în mod semnificativ. Acest proces trebuie acum să continue în conformitate cu obiectivele inițiale. Croația a adoptat de curând o strategie privind educația și formarea profesională (VET). Se preconizează că acest lucru va duce la o actualizare a programei de învățământ pentru VET, la un rol mai mare al învățării la locul de muncă și la îmbunătățirea calității predării la nivelul VET. Introducerea sistemului de recunoaștere și validare a învățării non-formale și informale este în curs.

(15) Fragmentarea teritorială și funcțională a administrației publice afectează furnizarea serviciilor și eficiența cheltuielilor publice. Competențele și relațiile fiscale actuale între nivelurile administrației publice nu sunt de natură să conducă la furnizarea de servicii publice eficiente și echitabile, în special în domeniul sănătății, al educației și al asistenței sociale. Reforma cuprinzătoare a administrației publice se confruntă cu întârzieri. Elaborarea legislației privind realocarea sarcinilor între autoritățile centrale și locale este în curs, iar raționalizarea sistemului agențiilor de stat se află într-o situație similară. La începutul anului 2017, autoritățile au anunțat înființarea unui grup operativ pentru a redacta legislația privind finanțele publice de la nivel subnațional.

(16) Fragmentarea în ceea ce privește stabilirea salariilor în administrația publică continuă să afecteze în mod negativ transparența salariilor și egalitatea de tratament, precum și controlul guvernamental asupra cheltuielilor cu salariile din sectorul public, existând riscul unor efecte de propagare la nivelul întregii economii. În februarie 2017, guvernul a adoptat orientări comune pentru negocierea și monitorizarea acordurilor colective în sectorul public, dar simplificarea cadrelor de stabilire a salariilor a fost amânată pentru 2019.

(17) Întreprinderile de stat sunt, în medie, mai puțin productive decât întreprinderile private, fapt ce indică deficiențe la nivelul guvernanței lor. Acestea au un impact negativ asupra eficienței alocative și contribuie la creșterea redusă a productivității economice. În cursul anului trecut, măsurile luate în vederea deschiderii întreprinderilor aflate în proprietatea statului față de controlul privat au avansat lent. O mai bună monitorizare a performanțelor acestora și responsabilizarea consiliilor de administrație, inclusiv cele ale întreprinderilor deținute de unitățile administrației publice locale, ar contribui la îmbunătățirea gestionării lor.

(18) Banca Croată pentru Reconstrucție și Dezvoltare (HBOR) are un rol esențial în punerea în aplicare a instrumentelor financiare ale UE și, în special, a Planului de investiții pentru Europa. Pentru a juca pe deplin acest rol, trebuie să respecte standarde ridicate de transparență și de asumare a răspunderii. Autoritățile au în vedere o evaluare independentă a calității activelor din portofoliul său de credite, realizată de auditori independenți, care să fie încheiată până la sfârșitul anului 2017. Pe baza constatărilor, cadrul de reglementare și structurile de guvernanță ale acestuia vor fi revizuite.

(19) Întreprinderile sunt împovărate cu costuri ridicate de reglementare. Un număr mare de taxe parafiscale, dintre care multe sunt tratate ca impozite din punct de vedere statistic, îngreunează mediul de afaceri. Dând curs unei recomandări specifice pentru

această țară, în vara anului 2016 guvernul a decis să elimine 13 taxe parafiscale și să reducă alte 11, dar implementarea a fost lentă. Întreprinderile se confruntă în continuare cu o sarcină administrativă semnificativă. A fost adoptat un plan de acțiune pentru reducerea sarcinii administrative, care acoperă opt domenii de reglementare, dar punerea sa în aplicare este în curs.

(20) Investițiile și-au revenit în 2016, după o scădere accentuată în timpul crizei. Însă, în pofida unor condiții macroeconomice și de finanțare favorabile, blocaje-cheie împiedică o redresare mai susținută a investițiilor. Punctele slabe ale administrației publice, mediul de afaceri greoi, ritmul lent de punere în aplicare a strategiei anticorupție, reglementarea restrictivă în sectoarele importante de infrastructură și prezența pregnantă a statului în economie au o influență negativă asupra climatului de afaceri.

(21) Modernizarea reglementărilor profesionale poate promova mobilitatea forței de muncă și contribui la scăderea prețurilor pentru serviciile profesionale, sporind astfel potențialul de creștere economică. Reglementările Croației pentru prestatorii de servicii și profesiile reglementate au fost restrictive, în special pentru avocați. În vara anului 2016, guvernul a adoptat un plan de acțiune pentru a înlocui și moderniza reglementările necorespunzătoare, care, cu toate acestea, a fost limitat în ceea ce privește domeniul de aplicare și nivelul de detaliere.

(22) Calitatea și eficiența sistemului de justiție reprezintă un factor determinant pentru mediul de afaceri. În pofida reducerii întârzierilor, în primă instanță, procedurile judiciare sunt îndelungate în cauzele de drept comercial, civil și penal. Depunerea și eliberarea în format electronic a documentelor emise de instanțe au potențialul de a îmbunătăți semnificativ sistemul de justiție, dar nu au fost încă puse în aplicare. Judecătorii specializați în domeniul dreptului comercial nu pot avea acces la registre online: acest lucru afectează eficiența procedurilor de insolvență. Hotărârile Curții sunt rareori disponibile online, iar reformările în gestionarea cauzelor, cum ar fi actualizarea proceselor întreprinderilor nu au fost încă introduse în tribunalele comerciale de primă instanță.

(23) Sectorul bancar rămâne bine capitalizat, iar rentabilitatea acestuia s-a redresat în 2016 în urma convertirii, în 2015, a sumelor aferente împrumuturilor din franci elvețieni în euro. Raportul dintre creditele neperformante și împrumuturile brute a scăzut în ultima vreme, dar rămâne la un nivel ridicat, în special în rândul societăților nefinanciare. Declinul pare să fie determinat de vânzări, precum și de cerințele de provizionare progresivă și automată, introduse în 2013. Ca parte a reformei fiscale adoptate recent, guvernul a introdus, de asemenea, un nou regim fiscal pentru anulări ale creditelor neperformante, ca răspuns la o recomandare specifică pentru această țară. Efectele sale trebuie monitorizate îndeaproape. Eficiența cadrului de insolvență reformat recent în ceea ce privește facilitarea soluționării creditelor neperformante necesită, de asemenea, o monitorizare strictă.

(24) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Croației, pe care a publicat-o în Raportul de țară pentru 2017. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă al Croației, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Croației în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Croația, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea

consolidării guvernanței economice globale a UE prin oferirea unei contribuții la nivelul UE la deciziile naționale viitoare.

(25) În lumina evaluării respective, Consiliul a examinat Programul de convergență, iar opinia[12] sa se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(26) Prin prisma bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de convergență. Recomandările sale, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 1-5 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2017-2018, Croația să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să își continue politica bugetară în conformitate cu cerințele componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere, ceea ce implică faptul că trebuie să rămână în 2018 la obiectivul său bugetar pe termen mediu. Să consolideze, până în septembrie 2017, planificarea bugetară și cadrul bugetar multianual, inclusiv prin consolidarea independenței și a mandatului Comisiei pentru politica fiscal-bugetară. Să ia măsurile necesare pentru introducerea impozitului pe proprietate în funcție de valoarea acesteia. Să consolideze cadrul de gestionare a datoriei publice, inclusiv prin asigurarea unei actualizări anuale a strategiei de gestionare a datoriei.

2. Să descurajeze pensionarea anticipată, să accelereze procesul de tranziție către creșterea vârstei legale de pensionare și să alinieze dispozițiile privind pensiile pentru anumite categorii la normele sistemului general de pensii. Să îmbunătățească coordonarea și transparența prestațiilor sociale.

3. Să îmbunătățească educația pentru adulți, în special cea destinată lucrătorilor în vârstă, persoanelor slab calificate și șomerilor de lungă durată. Să accelereze reforma sistemului de învățământ.

4. Să reducă fragmentarea și să îmbunătățească repartizarea funcțională a competențelor în administrația publică, sporind în același timp eficiența și reducând disparitățile teritoriale în ceea ce privește furnizarea serviciilor publice. Să armonizeze, în consultare cu partenerii sociali, cadrele de stabilire a salariilor din administrația publică și din serviciile publice.

5. Să accelereze procesul de cesionare a întreprinderilor deținute de stat și a altor active ale statului și să îmbunătățească guvernanța corporativă în sectorul întreprinderilor deținute de stat. Să reducă în mod considerabil sarcina asupra întreprinderilor care este rezultatul costurilor de reglementare și al sarcinilor administrative. Să elimine restricțiile de reglementare care împiedică accesul la profesiile reglementate, la serviciile profesionale și pentru întreprinderi și la practicarea acestora. Să îmbunătățească calitatea și eficiența sistemului de justiție, în special prin reducerea duratei proceselor în cauzele civile și comerciale.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele

[12] Emisă în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.