COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Croației pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Croației pentru 2015

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Croației pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Croației pentru 2015

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 de politică economică,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, *Strategia Europa 2020*, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice. Strategia se concentrează pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre. Împreună, acestea formează „orientările integrate” de care statele membre au fost invitate să țină seama în politicile lor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

(3) La 8 iulie 2014, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Croației pentru 2014 și a emis avizul său cu privire la Programul actualizat de convergență al Croației pentru 2014.

(4) La 28 noiembrie 2014, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[5], care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2015. În aceeași zi, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă[6], în care a identificat Croația ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuat un bilanț aprofundat.

(5) La 18 decembrie 2014, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru stimularea investițiilor, accelerarea reformelor structurale și continuarea unei consolidări bugetare responsabile și favorabile creșterii.

(6) La 26 februarie 2015, Comisia a publicat Raportul de țară privind Croația pentru 2015[7], în care a evaluat progresele realizate de Croația în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate la 8 iulie 2014. Raportul de țară include, de asemenea, rezultatele bilanțului aprofundat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Croația se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive care necesită măsuri de politică decisive și monitorizare specifică. În special, având în vedere creșterea economică modestă, restructurarea întârziată a întreprinderilor și performanțele scăzute în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, au crescut în mod semnificativ riscurile legate de competitivitatea redusă, datoriile externe importante și datoria publică în creștere corelată cu o guvernanță slabă în sectorul public.

(7) În martie 2015, în urma publicării raportului de țară, autoritățile croate au purtat un dialog cu serviciile Comisiei cu privire la reformele cele mai necesare pentru soluționarea dezechilibrelor macroeconomice excesive. Autoritățile au contribuit în mod constructiv la dialog și au anunțat o serie de măsuri relevante, printre care se numără reducerea taxelor parafiscale în 2016 și 2017, raționalizarea sistemului agențiilor de stat și al unităților regionale ale administrației naționale centrale, stimularea fuzionării voluntare a unităților administrative locale autonome, reducerea incertitudinii juridice și consolidarea Biroului național de audit. Planurile de reformă din mai multe alte domenii, cum ar fi reducerea sarcinii administrative impuse întreprinderilor și îmbunătățirea guvernanței întreprinderilor de stat, au fost prezentate mai detaliat. Cu toate acestea, nivelul de ambiție rămâne sub așteptări într-o serie de domenii, în special în ceea ce privește înăsprirea normelor privind pensionarea anticipată și publicarea și punerea în aplicare a constatărilor desprinse în urma analizei cheltuielilor, deși au fost prezentate unele măsuri suplimentare care să compenseze parțial deficitul.

(8) În prezent, Croația face obiectul componentei corective a Pactului de stabilitate și de creștere. Potrivit Programului de convergență pentru 2015, guvernul intenționează să corecteze deficitul excesiv până în 2017, ceea ce nu este în concordanță cu termenul

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904.
[7] SWD(2015) 30 final.

recomandat de Consiliu, și anume 2016. Guvernul își propune să reducă treptat deficitul global la 5,0 % din PIB în 2015, la 3,9 % în 2016 și apoi la 2,7 % din PIB în 2017. În conformitate cu Programul de convergență, se estimează că ponderea datoriei în PIB va atinge nivelul cel mai ridicat, și anume 92,5 %, în 2017 și că se va stabiliza în general la 92,4 % din PIB în 2018. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare pare destul de favorabil, întrucât creșterea este comparabilă, iar efortul subiacent de consolidare este mai mare în cadrul programului decât în cadrul previziunilor Comisiei. Măsurile menite să sprijine, începând cu 2015, țintele de deficit preconizate nu au fost decât parțial detaliate. Potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2015, nu se așteaptă corectarea la timp și în mod durabil a deficitului excesiv până în 2016. Având în vedere volumul de măsuri discreționare adoptate, efortul bugetar din 2014 a fost în conformitate cu recomandarea Consiliului. Acest lucru este valabil și în termeni cumulativi pentru 2014 și 2015, în ciuda deficitului preconizat în 2015. Cu toate acestea, variația (ajustată) a soldului structural în perioada 2014-2015 este sub valoarea recomandată. În 2016, efortul bugetar nu se ridică la nivelul recomandării Consiliului. Prin urmare, vor fi necesare măsuri structurale suplimentare. Pe baza evaluării Programului de convergență și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2015, Consiliul consideră că există riscul ca Croația să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

(9) La 23 aprilie 2015, Croația și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2015 și Programul de convergență pentru 2015. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(10) În prezent, Croația își analizează cheltuielile în vederea obținerii unor câștiguri de eficiență, mai ales în ceea ce privește cheltuielile cu salariile, cu asigurările sociale și cu subvențiile, precum și în vederea asigurării unui spațiu suficient de manevră bugetară pentru a acorda prioritate cheltuielilor care favorizează creșterea economică și investițiilor. Veniturile Croației din impozitele recurente pe bunuri imobile, ca pondere din PIB, se numără printre cele mai scăzute din UE. În ultimul an, s-au luat măsuri menite să îmbunătățească respectarea obligațiilor fiscale, inclusiv măsuri de combatere a fraudei în materie de TVA, care trebuie acum transpuse în practică. Cadrul bugetar al Croației a fost consolidat prin reformele recente, însă persistă provocări semnificative. Deficiențele în ceea ce privește controlul efectiv al cheltuielilor și aplicarea uniformă a constrângerilor bugetare au un impact negativ asupra procesului de elaborare a politicilor bugetare și a constatărilor de audit. Creșterea rapidă a datoriei publice necesită o abordare mult mai activă în ceea ce privește gestionarea datoriei publice.

(11) Sistemul de pensii se confruntă cu un număr mare de persoane pensionate anticipat, un sistem de pensionare anticipată excesiv de generos pentru anumite profesii și numeroase sisteme speciale de pensii. Ieșirile anticipate de pe piața muncii sunt facilitate de reducerile relativ mici ale pensiilor sau chiar inexistente pentru anumiți lucrători. Diferența dintre vârsta minimă de pensionare anticipată și vârsta legală de pensionare este, de asemenea, mare în comparație cu media UE de mai puțin de trei ani. În plus, sistemul este extrem de fragmentat, ceea ce pune presiune asupra cheltuielilor cu pensiile standard. Ca urmare, rata prestațiilor din sistemul de pensii este mai mică decât în majoritatea statelor membre, în ciuda cheltuielilor comparabile. În ceea ce privește sectorul de sănătate, arieratele recurente implică în continuare riscuri bugetare. Au fost lansate măsuri de raționalizare a finanțării spitalelor, dar există riscuri legate de punerea în aplicare a acestora. Creșterea cu

10 % a bugetului acoperă numai parțial nevoile de finanțare; vor trebui realizate mai multe câștiguri de eficiență pentru a se asigura eliminarea totală a arieratelor până în 2017.

(12) Ajustarea limitată a salariilor în perioada ulterioară crizei a exacerbat impactul negativ asupra ocupării forței de muncă. Din analiza cuprinzătoare a practicilor de determinare și de stabilire a salariilor finalizată în 2014, a reieșit că sistemul nu este flexibil pentru a se adapta la schimbările mediului macroeconomic. În special, deficiențele sunt legate de disparitățile considerabile dintre sectorul public și cel privat, inclusiv întreprinderile de stat, de extinderea acordurilor colective la părțile nesemnatare și de dificultățile privind rezilierea contractelor caduce. Analiza trebuie să fie urmată de acțiuni concrete de politică. De asemenea, este important să se monitorizeze efectele reformei pieței forței de muncă din perioada 2013-2014.

(13) Forța de muncă este afectată negativ de îmbătrânirea rapidă a populației, asociată cu rate de activitate scăzute, în special în rândul tinerilor și al lucrătorilor în vârstă de peste 50 de ani. În ciuda extinderii domeniului de aplicare al politicilor active din domeniul pieței forței de muncă și a creșterii cheltuielilor aferente acestora, impactul lor rămâne insuficient, în special în ceea ce privește șomerii pe termen lung, lucrătorii în vârstă și tinerii care nu sunt încadrați profesional și nu urmează niciun program educațional sau de formare. Rata de absolvire a învățământului terțiar se numără printre cele mai scăzute din UE. Necorelarea competențelor și deficiențele sistemului de educație și de formare constituie piedici pentru absolvirea învățământului superior. Dimensiunea economiei informale reprezintă în continuare o provocare persistentă și duce la o incidență ridicată a muncii nedeclarate. Măsurile pe care Comisia pentru combaterea muncii nedeclarate le-a identificat la sfârșitul anului 2014 trebuie acum să fie puse în aplicare. În prezent, există peste 80 de prestații și programe sociale diferite. A început consolidarea prestațiilor, dar sunt necesare eforturi de reforme suplimentare în 2015 pentru îmbunătățirea acoperirii și a caracterului adecvat al prestațiilor.

(14) Repartizarea competențelor între nivelul național și cel local este complexă și fragmentată, subminând gestionarea finanțelor publice și eficiența cheltuielilor publice. Actuala atribuire a funcțiilor în materie de politici și deficiențele administrative în cadrul autorităților locale afectează în mod direct o serie de domenii, cum ar fi colectarea impozitelor, furnizarea prestațiilor sociale, gestionarea fondurilor structurale și de investiții europene, achizițiile publice și furnizarea serviciilor publice. Ca măsură pe termen scurt, autoritățile intenționează să stabilească mecanisme care ar încuraja fuzionările voluntare ale unităților administrative autonome sau cooperarea între acestea. În cadrul administrației centrale, propunerile de reformare și raționalizare a sistemului agențiilor de stat au fost prezentate pe baza analizei realizate în 2014.

(15) Mediul de afaceri din Croația se confruntă cu deficiențe instituționale majore, printre care se numără instabilitatea în materie de reglementare, controlul slab al calității legislației, costurile ridicate de conformare, practicile discriminatorii și barierele excesive pentru furnizorii de servicii, sarcinile administrative ridicate, multitudinea de taxe parafiscale, gradul scăzut de transparență și de previzibilitate în ceea ce privește funcționarea organelor administrative, în special la nivel local, dezvoltarea inegală a canalelor electronice de comunicare și durata îndelungată a procedurilor judiciare, în special în instanțele comerciale, în care gestionarea cauzelor trebuie modernizată. Noua strategie anticorupție nu are o orientare clară și nu este suficient

de detaliată; acest aspect ar trebui abordat în cadrul unui plan de acțiune pentru punerea în aplicare a strategiei.

(16) Supravegherea întreprinderilor de stat este incompletă în ceea ce privește societățile constituite la nivel local și filialele marilor întreprinderi publice. Autoritățile intenționează să reducă numărul întreprinderilor „strategice” și să accelereze agenda pentru privatizare. Sunt necesare mai multe progrese pentru asigurarea calității guvernanței, inclusiv în ceea ce privește consolidarea și armonizarea supravegherii în cadrul diverselor întreprinderi de stat. Numirea membrilor consiliului de administrație nu este transparentă, iar cerințele în materie de competențe sunt relativ scăzute, ceea ce împiedică buna gestionare a proprietăților publice.

(17) Instituirea unui cadru eficient și transparent privind salvarea timpurie a întreprinderilor și insolvența este o condiție preliminară esențială pentru atenuarea presiunii considerabile de reducere a efectului de levier cu care se confruntă întreprinderile croate și pentru promovarea unei culturi de restructurare timpurie și de acordare a unei „a doua șanse”. O evaluare a legislației în materie de pre-insolvență arată că eficiența *ex ante* a actualului cadru legislativ este printre cele mai scăzute din UE. A fost lansată o reformă a cadrului privind insolvența, care se preconizează că va fi adoptată în Parlament în prima jumătate a anului 2015. Banca Croată pentru Reconstrucție și Dezvoltare ar putea juca un rol crucial în redresarea Croației. Aceasta este direct expusă la riscul de credit, ceea ce ar putea afecta finanțele publice. Este important ca această bancă să facă obiectul supravegherii prudențiale și al unei guvernanțe corporatiste solide. De asemenea, este loc de îmbunătățire a structurii și a transparenței modalităților prin care aceasta asigură răspunderea conducerii. În urma apariției riscului de credit valutar și a riscului de credit indus de schimbul valutar, este necesară o soluție pe termen lung care să fie proporțională și echitabilă și care să se bazeze pe un temei juridic solid și să se concentreze pe debitorii cu cele mai mari dificultăți.

(18) 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 2015. De asemenea, a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă 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 de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările Comisiei în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-6 de mai jos.

(19) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al Croației, iar avizul său[8] se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(20) Având în vedere bilanțul aprofundat realizat de Comisie și această evaluare, 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 1-6 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2015-2016, Croația să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să asigure corectarea durabilă a deficitului excesiv până în 2016 prin luarea măsurilor necesare în 2015 și prin consolidarea strategiei bugetare pentru 2016. Să

[8] Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

publice și să pună în aplicare constatările desprinse în urma analizei cheltuielilor. Să asigure îmbunătățirea controlului cheltuielilor la nivel central și local, în special prin crearea unui mecanism de sancționare pentru entitățile care depășesc limitele bugetare. Să adopte legea privind responsabilitatea bugetară și să consolideze capacitatea și rolul Biroului național de audit. Să introducă un impozit recurent pe proprietate și să îmbunătățească respectarea legislației în materie de TVA. Să consolideze gestionarea datoriei publice, în special prin publicarea anuală a unei strategii de gestionare a datoriei și prin asigurarea unor resurse adecvate.

2. Să descurajeze pensionarea anticipată prin majorarea penalităților pentru ieșirile anticipate de pe piața muncii. Să îmbunătățească adecvarea și eficiența cheltuielilor cu pensiile prin restrângerea definiției profesiilor dificile și periculoase. Să abordeze riscurile bugetare în sectorul asistenței medicale.

3. Să ia măsuri de soluționare a deficiențelor cadrului de stabilire a salariilor, prin consultarea partenerilor sociali și în conformitate cu practicile naționale, pentru a promova alinierea salariilor la productivitate și la condițiile macroeconomice. Să consolideze stimulentele pentru a incita șomerii și persoanele inactive să exercite o activitate remunerată. Pe baza analizei din 2014, să realizeze reforma sistemului de securitate socială și să consolideze în continuare prestațiile sociale printr-o mai bună direcționare și prin eliminarea suprapunerilor.

4. Să reducă gradul de fragmentare și suprapunerile între nivelurile administrației publice centrale și locale prin propunerea unui nou model pentru repartizarea funcțională a competențelor și prin raționalizarea sistemului agențiilor de stat. Să sporească transparența și răspunderea în sectorul întreprinderilor publice, în special în ceea ce privește numirile în funcții de conducere și cerințele în materie de competențe. Să facă progrese în ceea ce privește cotarea la bursă a pachetelor minoritare de acțiuni ale întreprinderilor publice și privatizările.

5. Să reducă semnificativ taxele parafiscale și să elimine barierele excesive pentru furnizorii de servicii. Să identifice și să pună în aplicare măsuri în vederea îmbunătățirii eficienței și a calității sistemului judiciar, în special pentru instanțele comerciale.

6. Să consolideze cadrele în materie de pre-insolvență și de insolvență pentru întreprinderi cu scopul de a facilita restructurarea datoriilor și a pune în aplicare o procedură de insolvență care vizează persoane fizice. Să consolideze capacitatea sectorului financiar de a sprijini procesul de redresare având în vedere provocările generate de nivelul ridicat al creditelor neperformante acordate întreprinderilor și al creditelor ipotecare în valută, precum și practicile de guvernanță deficitare din unele instituții.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele