EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2015 05 13
COM(2015) 261 final

Rekomendacija

TARYBOS REKOMENDACIJA

dėl 2015 m. Kroatijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2015 m. Kroatijos konvergencijos programos

Rekomendacija

TARYBOS REKOMENDACIJA

dėl 2015 m. Kroatijos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2015 m. Kroatijos konvergencijos programos

EUROPOS SĄJUNGOS TARYBA,

atsižvelgdama į Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo, ypač į jos 121 straipsnio 2 dalį ir 148 straipsnio 4 dalį,

atsižvelgdama į 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo[1], ypač į jo 9 straipsnio 2 dalį,

atsižvelgdama į 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo[2], ypač į jo 6 straipsnio 1 dalį,

atsižvelgdama į Europos Komisijos rekomendaciją[3],

atsižvelgdama į Europos Parlamento rezoliucijas[4],

atsižvelgdama į Europos Vadovų Tarybos išvadas,

atsižvelgdama į Užimtumo komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Ekonomikos ir finansų komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Socialinės apsaugos komiteto nuomonę,

atsižvelgdama į Ekonominės politikos komiteto nuomonę,

kadangi:

(1) 2010 m. kovo 26 d. Europos Vadovų Taryba pritarė Komisijos pasiūlymui įgyvendinti naują augimo ir darbo vietų kūrimo strategiją „Europa 2020“, grindžiamą geresniu ekonominės politikos koordinavimu. Strategija yra orientuota į tas svarbias sritis, kuriose reikia imtis veiksmų, kad būtų stiprinamas Europos tvaraus augimo ir konkurencingumo potencialas;

(2) remdamasi Komisijos pasiūlymais, 2010 m. liepos 13 d. Taryba priėmė rekomendaciją dėl valstybių narių ir Sąjungos ekonominės politikos bendrų gairių (2010–2014 m.), o 2010 m. spalio 21 d. – sprendimą dėl valstybių narių užimtumo

[1] OL L 209, 1997 8 2, p. 1.
[2] OL L 306, 2011 11 23, p. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

politikos gairių. Abejos gairės kartu sudaro integruotas gaires, ir į jas valstybių narių buvo paprašyta atsižvelgti formuojant nacionalinę ekonominę ir užimtumo politiką;

(3) 2014 m. liepos 8 d. Taryba priėmė rekomendaciją dėl 2014 m. Kroatijos nacionalinės reformų programos ir pateikė nuomonę dėl atnaujintos 2014 m. Kroatijos konvergencijos programos;

(4) 2014 m. lapkričio 28 d. Komisija priėmė metinę augimo apžvalgą[5], kuria pradedamas 2015 m. Europos ekonominės politikos koordinavimo semestras. Tą pačią dieną Komisija pagal Reglamentą (ES) Nr. 1176/2011 priėmė Įspėjimo mechanizmo ataskaitą[6], kurioje nurodė, kad Kroatija yra viena iš valstybių narių, dėl kurios reikės parengti nuodugnią apžvalgą;

(5) 2014 m. gruodžio 18 d. Europos Vadovų Taryba patvirtino prioritetus, pagal kuriuos reikia skatinti investuoti, spartinti struktūrines reformas ir vykdyti atsakingą augimui palankų fiskalinį konsolidavimą;

(6) 2015 m. vasario 26 d. Komisija paskelbė 2015 m. Kroatijos ataskaitą[7]. Joje įvertinta Kroatijos pažanga įgyvendinant 2014 m. liepos 8 d. priimtas šaliai skirtas rekomendacijas; Į šalies ataskaitą įtraukti ir nuodugnios apžvalgos pagal Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 5 straipsnį rezultatai. Atlikusi analizę Komisija daro išvadą, kad Kroatijoje yra susidaręs perviršinis makroekonominis disbalansas, dėl kurio reikia imtis ryžtingų politikos veiksmų ir kurį reikia specialiai stebėti. Visų pirma, sulėtėjus ekonomikos augimui, vėluojant įmonių restruktūrizavimui ir esant prastiems užimtumo rezultatams, labai padidėjo su silpnu konkurencingumu, dideliais išorės įsipareigojimais ir augančia valstybės skola susijusi rizika, kurios nesumažina silpnas viešojo sektoriaus valdymas;

(7) paskelbus šalies ataskaitą, 2015 m. kovo mėn. Kroatijos valdžios institucijos pradėjo dialogą su Komisijos tarnybomis dėl reformų, kurios labiausiai reikalingos norint panaikinti perviršinį makroekonominį disbalansą. Valdžios institucijos dialoge dalyvavo konstruktyviai ir paskelbė apie keletą svarbių priemonių, kuriomis siekiama 2016 ir 2017 m. sumažinti parafiskalinius mokesčius, racionalizuoti valstybinės centrinės administracijos valstybės agentūrų ir regioninių tarnybų sistemą, skatinti savanorišką vietos savivaldos subjektų susijungimą, mažinti teisinį netikrumą ir stiprinti Valstybės audito tarnybą. Išsamiau išdėstyti kelių kitų sričių, tokių kaip įmonių administracinės naštos mažinimas ir valstybės įmonių valdymo tobulinimas, reformų planai. Tačiau kai kuriose srityse užmojai neatitinka lūkesčių, ypač kai kalbama apie ankstyvo išėjimo į pensiją taisyklių griežtinimą ir išlaidų peržiūros rezultatų skelbimą ir įgyvendinimą. Vis dėlto buvo pristatyta keletas papildomų priemonių, kurios iš dalies kompensuoja šį trūkumą;

(8) šiuo metu Kroatijai taikoma Stabilumo ir augimo pakto korekcinė dalis. 2015 m. konvergencijos programoje vyriausybė planuoja iki 2017 m. panaikinti perviršinį deficitą, o tai neatitinka Tarybos rekomenduoto termino – 2016 m. Vyriausybė planuoja nominalų deficitą palaipsniui sumažinti iki 5,0 % BVP 2015 m., 3,9 % BVP – 2016 m. ir 2,7 % BVP 2017 m. Konvergencijos programoje numatyta, kad valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP didžiausias bus 2017 m. – 92,5 % ir iš esmės stabilizuosis ties 92,4 % BVP 2018 m. Makroekonominis scenarijus, kuriuo grindžiamos šios biudžeto projekcijos, atrodo gana palankus, nes augimas yra

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

panašaus lygio, o programoje nurodytos pagrindinės konsolidavimo priemonės yra didesnės apimties negu Komisijos prognozėje. Tik dalis priemonių, kurias taikant būtų pasiekti planuojami deficito tikslai po 2015 m., išdėstytos pakankamai išsamiai. Remiantis Komisijos 2015 m. pavasario prognoze, nesitikima, kad perviršinis deficitas bus laiku ir tvariai panaikintas iki 2016 m. Sprendžiant iš diskrecinių priemonių, kurių buvo imtasi, apimties, 2014 m. fiskalinės pastangos atitiko Tarybos rekomendaciją. Tas pats pasakytina ir vertinant fiskalines pastangas kartu – 2014 ir 2015 m., nepaisant 2015 m. prognozuojamo trūkumo. Tačiau (pakoreguotas) struktūrinio balanso pokytis 2014–2015 m. nesiekia rekomenduotos vertės. 2016 m. fiskalinės pastangos nesieks Tarybos rekomenduoto lygio. Todėl reikės papildomų struktūrinių priemonių. Remdamasi konvergencijos programos vertinimu ir atsižvelgdama į Komisijos 2015 m. pavasario prognozę, Taryba mano, kad kyla rizika, jog Kroatija neatitiks Stabilumo ir augimo pakto nuostatų;

(9) 2015 m. balandžio 23 d. Kroatija pateikė 2015 m. nacionalinę reformų programą ir 2015 m. konvergencijos programą. Siekiant atsižvelgti į tarpusavio sąsajas, abi programos vertintos vienu metu;

(10) Kroatija dabar peržiūri išlaidas, siekdama, kad visų pirma darbo užmokesčio, socialinės apsaugos ir subsidijoms skirtos išlaidos būtų veiksmingesnės, ir būtų suteikta pakankamai fiskalinių galimybių pirmenybę teikti ekonomikos augimą skatinančioms išlaidoms ir investicijoms. Kroatijos pajamos iš reguliariai mokamų nekilnojamojo turto mokesčių, vertinant jas kaip BVP dalį, yra vienos mažiausių Europos Sąjungoje. Pastaraisiais metais buvo pabandyta pagerinti mokestinių prievolių vykdymą, pavyzdžiui, imtasi priemonių sukčiavimo PVM problemai spręsti, o dabar reikia imtis veiksmų. Kroatijos fiskalinę sistemą pagerino pastarojo meto reformos, tačiau dar lieka svarbių uždavinių. Su veiksminga išlaidų kontrole ir nuosekliu biudžeto apribojimų taikymu susiję trūkumai daro neigiamą poveikį fiskalinės politikos formavimui ir audito nustatytiems faktams. Dėl sparčiai augančios valstybės skolos reikia laikytis kur kas aktyvesnio valstybės skolos valdymo metodo;

(11) pensijų sistemai neigiamą poveikį daro didelis anksti į pensiją išėjusių asmenų skaičius, pernelyg dosni tam tikrų profesijų atstovų ankstyvų pensijų sistema ir gausybė specialiųjų pensijų sistemų. Ankstyvą pasitraukimą iš darbo rinkos palengvina tai, kad pensija sumažinama palyginti nežymiai, o tam tikrų darbuotojų pensijos visai nesumažinamos. Atotrūkis tarp minimalaus ankstyvo išėjimo į pensiją amžiaus ir teisės aktais nustatyto pensinio amžiaus taip pat yra didelis, palyginti su ES vidurkiu, kuris yra trumpesnis negu treji metai. Be to, sistema labai susiskaidžiusi, todėl sumažinamos išlaidos standartinėms pensijoms. Dėl to pensijų sistemos naudos santykis yra mažesnis nei daugumos valstybių narių, nors išlaidos yra panašios. Kalbant apie sveikatos priežiūros sektorių, dėl nuolatinių įsiskolinimų išlieka fiskalinė rizika. Imtasi priemonių ligoninių finansavimui racionalizuoti, tačiau kyla rizika, kad jos gali būti neįgyvendintos. Biudžeto padidinimas 10 % tik iš dalies padengia finansavimo poreikius; kad iki 2017 m. skolos būtų visiškai panaikintos, reikės dar efektyviau taupyti lėšas;

(12) tai, kad laikotarpiu po krizės darbo užmokestis buvo koreguotas tik nežymiai, dar labiau padidino neigiamą poveikį užimtumui. 2014 m. užbaigta išsami darbo užmokesčio nustatymo taisyklių ir praktikos analizė atskleidė, kad sistema nebuvo lanksti, kad leistų prisitaikyti prie makroekonominės aplinkos pokyčių. Konkretūs trūkumai susiję su dideliais skirtumais tarp privačiojo ir viešojo sektorių, įskaitant valstybės įmones, taip pat su kolektyvinių sutarčių taikymu jų nepasirašiusioms

šalims ir su sunkumais, su kuriais susiduriama norint nutraukti nebeaktualias sutartis. Atlikus analizę reikia imtis konkrečių politikos priemonių. Taip pat svarbu stebėti 2013–2014 m. darbo rinkos reformos poveikį;

(13) darbo jėgai neigiamą poveikį daro sparčiai senėjanti visuomenė ir žemas aktyvumo lygis, ypač jaunimo ir vyresnių nei 50 metų darbuotojų. Nors aktyvios darbo rinkos politikos taikymo sritis buvo išplėsta ir jai skirta daugiau lėšų, vis dar neįtraukiama pakankamai ilgalaikių bedarbių, vyresnio amžiaus darbuotojų ir nesimokančio, nedirbančio ir mokymuose nedalyvaujančio jaunimo. Tretinį išsilavinimą turinčių asmenų rodiklis yra vienas žemiausių ES. Gebėjimų paklausos ir pasiūlos neatitiktis ir švietimo bei mokymo sistemos trūkumai atgraso asmenis siekti aukštojo mokslo. Neoficialios ekonomikos dydis vis dar kelia problemų ir lemia aukštą nedeklaruojamo darbo lygį. Dabar reikia įgyvendinti kovos su nedeklaruojamu darbu priemones, kurias Komisija nustatė 2014 m. pabaigoje. Šiuo metu yra per 80 skirtingų socialinių išmokų ir programų. Pradėtas išmokų konsolidavimas, tačiau 2015 m. reikia tęsti reformą, kad būtų pagerinta išmokų aprėptis ir adekvatumas;

(14) kompetencijų paskirstymas tarp nacionalinio ir vietos lygmens yra sudėtingas ir susiskaidęs, o tai trukdo viešųjų finansų valdymui ir tam, kad viešosios išlaidos būtų efektyvios. Dabartinė politikos funkcijų priskyrimo vietos valdžios institucijoms tvarka ir jų administraciniai trūkumai daro tiesioginį poveikį kai kurioms sritims, tokioms, kaip mokesčių surinkimas, socialinių išmokų teikimas, Europos struktūrinių ir investicijų fondų valdymas, viešieji pirkimai ir viešųjų paslaugų teikimas. Kaip trumpalaikę priemonę, valdžios institucijos planuoja sukurti mechanizmus, kurie skatintų savanorišką savivaldos vienetų susijungimą arba jų koordinavimą. Kalbant apie centrinę valdžią, pristatyta valstybės agentūrų sistemos reforma ir jos racionalizavimas, parengti remiantis 2014 m. užbaigta analize;

(15) Kroatijos verslo aplinkai neigiamą poveikį daro esminiai instituciniai trūkumai, tokie kaip reguliavimo nestabilumas, silpna teisėkūros kokybės kontrolė, didelės atitikties užtikrinimo išlaidos, diskriminacinė praktika ir pernelyg didelės kliūtys paslaugų teikėjams, didelė administracinė našta, daugybė parafiskalinių mokesčių, mažas administracinių įstaigų darbo skaidrumas ir nuspėjamumas, ypač vietos lygmeniu, nevienodai išvystyti elektroninių ryšių kanalai ir ilgi teismo procesai, visų pirma komerciniuose teismuose, kur reikia pagerinti bylų valdymą. Naujai kovos su korupcija strategijai trūksta nuoseklumo ir ji nėra pakankamai detali; šie trūkumai turėtų būti pašalinti strategijos įgyvendinimo veiksmų plane;

(16) valstybės įmonių, ypač vietos lygmeniu įsteigtų įmonių ir didelių valstybės įmonių patronuojamųjų įmonių, priežiūra yra nepakankama. Valdžios institucijos planuoja sumažinti strateginių įmonių skaičių ir paspartinti privatizavimo darbotvarkę. Reikia toliau gerinti valdymo kokybę, be kita ko, stiprinti ir suderinti įvairių valstybės įmonių priežiūrą. Valdybos narių skyrimas nepakankamai skaidrus ir kompetencijos reikalavimai palyginti negriežti, o tai trukdo patikimai valdyti valstybės turtą;

(17) siekiant sumažinti Kroatijos įmonių patiriamą didelį spaudimą mažinti finansinį įsiskolinimą ir puoselėti ankstyvo restruktūrizavimo ir „antros galimybės“ kultūrą labai svarbu įdiegti veiksmingą ir skaidrią ankstyvo gelbėjimo (angl. *early-rescue*) ir bankroto sistemą. Teisės aktų, kuriuose nustatytos iki bankroto bylos iškėlimo taikomos nuostatos, įvertinimas rodo, kad dabartinės teisės aktų sistemos *ex ante* veiksmingumas yra vienas mažiausių ES. Inicijuota bankroto sistemos reforma ir planuojama, kad parlamentas ją patvirtins pirmoje 2015 m. pusėje. Kroatijos rekonstrukcijos ir plėtros bankas galėtų atlikti lemiamą vaidmenį Kroatijos

ekonomikai atsigaunant. Jam tiesiogiai gresia kredito rizika, o tai gali turėti įtakos viešiesiems finansams. Svarbu, kad jam būtų taikoma rizikos ribojimo principais pagrįsta priežiūra ir užtikrintas stiprus bendrasis valdymas. Taip pat yra galimybių gerinti jo vadovybės atskaitomybės tvarkos struktūrą ir didinti skaidrumą. Atsiradus su valiuta susijusiai ar dėl valiutos kilusiai kredito rizikai, reikalingas ilgalaikis sprendimas, kuris būtų proporcingas ir nešališkas, turėtų tvirtą teisinį pagrindą ir kuriuo būtų siekiama padėti problemiškiausiems skolininkams;

(18) atsižvelgdama į Europos semestrą, Komisija atliko išsamią Kroatijos ekonominės politikos analizę ir ją paskelbė 2015 m. šalies ataskaitoje. Ji taip pat įvertino konvergencijos programą ir nacionalinę reformų programą ir veiksmus, kurių imtasi atsižvelgiant į rekomendacijas, skirtas Kroatijai ankstesniais metais. Komisija įvertino ne tik jų svarbą tvariai fiskalinei ir socialinei bei ekonominei Kroatijos politikai, bet ir tai, kaip laikomasi ES taisyklių ir gairių, nes ES priemonėmis prisidedant prie būsimų nacionalinių sprendimų būtina stiprinti bendrą Europos Sąjungos ekonomikos valdymą. Jos rekomendacijos atsižvelgiant į Europos semestrą pateiktos toliau išdėstytose 1–6 rekomendacijose;

(19) atsižvelgdama į šį vertinimą, Taryba išnagrinėjo Kroatijos konvergencijos programą ir savo nuomonę[8] visų pirma pateikė toliau išdėstytoje 1 rekomendacijoje;

(20) atsižvelgdama į Komisijos nuodugnios apžvalgos ir šio vertinimo rezultatus, Taryba išnagrinėjo nacionalinę reformų programą ir konvergencijos programą. Jos rekomendacijos pagal Reglamento (ES) Nr. 1176/2011 6 straipsnį pateiktos toliau išdėstytose 1–6 rekomendacijose,

REKOMENDUOJA Kroatijai 2015–2016 m. imtis šių veiksmų:

1. Užtikrinti, kad iki 2016 m. perviršinis deficitas bus tvariai panaikintas, ir tuo tikslu 2015 m. imtis reikiamų priemonių ir sustiprinti 2016 m. biudžeto strategiją. Paskelbti ir įgyvendinti išlaidų peržiūros rezultatus. Pagerinti išlaidų kontrolę centriniu ir vietos lygmenimis, visų pirma sukuriant sankcijų skyrimo subjektams, kurie nesilaiko biudžeto apribojimų, mechanizmą. Priimti Fiskalinės atsakomybės įstatymą ir stiprinti Valstybės audito tarnybos gebėjimus bei vaidmenį. Įvesti reguliariai mokamą turto mokestį ir pagerinti PVM prievolių vykdymą. Stiprinti valstybės skolos valdymą, visų pirma kasmet skelbiant skolos valdymo strategiją ir užtikrinant tinkamus išteklius.

2. Neskatinti ankstyvo išėjimo į pensiją didinant baudas už ankstyvą pasitraukimą iš darbo rinkos. Pagerinti išlaidų pensijoms adekvatumą ir efektyvumą susiaurinant sunkių ir pavojingų profesijų apibrėžtį. Pašalinti fiskalinę riziką sveikatos priežiūros srityje.

3. Konsultuojantis su socialiniais partneriais ir pagal nacionalinę praktiką ištaisyti darbo užmokesčio nustatymo sistemos trūkumus, kad būtų skatinamas darbo užmokesčio suderinimas su produktyvumu ir makroekonominėmis sąlygomis. Sustiprinti paskatas bedarbiams ir neaktyviems asmenims priimti pasiūlymus dirbti apmokamą darbą. Remiantis 2014 m. peržiūra vykdyti socialinės apsaugos sistemos reformą ir toliau konsoliduoti socialines išmokas, kad jos būtų tikslingesnės ir būtų pašalintos besidubliuojančios išmokos.

4. Sumažinti centrinės ir vietos valdžios lygmenų susiskaidymo mastą ir besidubliuojančias sritis, pateikiant naują funkcinio kompetencijų paskirstymo

[8] Pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 1466/97 9 straipsnio 2 dalį.

modelį ir racionalizuojant valstybės agentūrų sistemą. Padidinti valstybės įmonių sektoriaus skaidrumą ir atskaitomybę, ypač vadovų skyrimo ir kompetencijos reikalavimų. Paspartinti valstybės įmonių mažumos akcijų paketų įtraukimą į biržos sąrašus ir tų įmonių privatizavimą.

5. Iš esmės sumažinti parafiskalinius mokesčius ir pašalinti pernelyg dideles kliūtis paslaugų teikėjams. Nustatyti ir įgyvendinti veiksmus, kuriais būtų padidintas teisingumo sistemos, ypač komercinių teismų, efektyvumas ir kokybė.

6. Stiprinti iki bankroto bylos iškėlimo taikomą ir bankroto sistemas siekiant palengvinti skolos restruktūrizavimą ir pradėti taikyti fizinių asmenų bankroto procedūrą. Stiprinti finansų sektoriaus gebėjimus paremti ekonomikos atsigavimą atsižvelgiant į problemas, susijusias su aukštu įmonių neveiksnių paskolų ir hipotekos paskolų užsienio valiuta lygiu, taip pat su kai kurių institucijų silpnu valdymu.

Priimta Briuselyje

Tarybos vardu
Pirmininkas