EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 13.5.2015.
COM(2015) 261 final

Ieteikums

PADOMES IETEIKUMS

par Horvātijas 2015. gada valsts reformu programmu

un ar ko sniedz Padomes atzinumu par Horvātijas 2015. gada konverģences programmu

Ieteikums

PADOMES IETEIKUMS

par Horvātijas 2015. gada valsts reformu programmu

un ar ko sniedz Padomes atzinumu par Horvātijas 2015. gada konverģences programmu

EIROPAS SAVIENĪBAS PADOME,

ņemot vērā Līgumu par Eiropas Savienības darbību un jo īpaši tā 121. panta 2. punktu un 148. panta 4. punktu,

ņemot vērā Padomes Regulu (EK) Nr. 1466/97 (1997. gada 7. jūlijs) par budžeta stāvokļa uzraudzības un ekonomikas politikas uzraudzības un koordinācijas stiprināšanu[1] un jo īpaši tās 9. panta 2. punktu,

ņemot vērā Eiropas Parlamenta un Padomes Regulu (ES) Nr. 1176/2011 (2011. gada 16. novembris) par to, kā novērst un koriģēt makroekonomisko nelīdzsvarotību[2], un jo īpaši tās 6. panta 1. punktu,

ņemot vērā Eiropas Komisijas ieteikumu[3],

ņemot vērā Eiropas Parlamenta rezolūcijas[4],

ņemot vērā Eiropadomes secinājumus,

ņemot vērā Nodarbinātības komitejas atzinumu,

ņemot vērā Ekonomikas un finanšu komitejas atzinumu,

ņemot vērā Sociālās aizsardzības komitejas atzinumu,

ņemot vērā Ekonomikas politikas komitejas atzinumu,

tā kā:

(1) Eiropadome 2010. gada 26. martā piekrita Komisijas priekšlikumam sākt jaunu izaugsmes un nodarbinātības stratēģiju "Eiropa 2020", kas būtu balstīta uz ciešāku ekonomikas politikas koordināciju. Šajā stratēģijā galvenā uzmanība ir pievērsta jomām, kurās visvairāk ir nepieciešama rīcība Eiropas ilgtspējīgas izaugsmes un konkurētspējas potenciāla stimulēšanai.

(2) Padome 2010. gada 13. jūlijā, balstoties uz Komisijas priekšlikumiem, pieņēma ieteikumu par dalībvalstu un Savienības ekonomikas politikas vispārējām pamatnostādnēm 2010.–2014. gadam, bet 2010. gada 21. oktobrī – lēmumu par dalībvalstu nodarbinātības politikas pamatnostādnēm. Kopā tās veido "integrētās

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

pamatnostādnes"; dalībvalstis tika aicinātas ņemt tās vērā savā ekonomikas un nodarbinātības politikā.

(3) Padome 2014. gada 8. jūlijā pieņēma ieteikumu par Horvātijas valsts reformu programmu 2014. gadam un sniedza savu atzinumu par Horvātijas atjaunināto konverģences programmu 2014. gadam.

(4) Komisija 2014. gada 28. novembrī pieņēma gada izaugsmes pētījumu[5], tādējādi iezīmējot 2015. gada Eiropas ekonomikas politikas koordinēšanas pusgada sākumu. Tajā pašā dienā Komisija, pamatojoties uz Regulu (ES) Nr. 1176/2011, pieņēma brīdināšanas mehānisma ziņojumu[6], kurā tā Horvātiju norādīja kā vienu no dalībvalstīm, par kurām tiks izstrādāts padziļināts pārskats.

(5) Eiropadome 2014. gada 18. decembrī atbalstīja izvirzītās prioritātes ieguldījumu stimulēšanā, strukturālo reformu paātrināšanā un atbildīgas un izaugsmi veicinošas fiskālās konsolidācijas īstenošanā.

(6) Komisija 2015. gada 26. februārī publicēja savu 2015. gada ziņojumu par Horvātiju[7]. Tajā ir izvērtēti Horvātijas sasniegumi 2014. gada 8. jūlijā pieņemto konkrētai valstij adresēto ieteikumu īstenošanā. Ziņojumā par Horvātiju ir ietverti arī saskaņā ar Regulas (ES) Nr. 1176/2011 5. pantu sagatavotā padziļinātā pārskata rezultāti. Balstoties uz Komisijas vērtējumu, var secināt, ka Horvātijā pašlaik pastāv pārmērīga makroekonomikas nelīdzsvarotība, kurai nepieciešama izlēmīga politikas rīcība un īpaša uzraudzība. Konkrētāk, apslāpētas izaugsmes, aizkavētas uzņēmumu pārstrukturēšanas un vāju nodarbinātības rādītāju kontekstā ir ievērojami palielinājušies ar vāju konkurētspēju, lielām ārējām saistībām un pieaugušām valsts parādsaistībām (vienlaikus ar vāju publiskā sektora pārvaldību) saistītie riski.

(7) Horvātijas iestādes 2015. gada martā, pēc ziņojuma par Horvātiju publicēšanas sāka dialogu ar Komisijas dienestiem par reformām, kas visvairāk nepieciešamas, lai risinātu jautājumu par pārmērīgo makroekonomikas nelīdzsvarotību. Iestāžu pieeja dialogam ir bijusi konstruktīva, un tās izsludināja vairākus nozīmīgus pasākumus, tostarp par parafiskālo maksājumu samazināšanu 2016. un 2017. gadā, valsts aģentūru un centrālās valsts pārvaldes reģionālo struktūrvienību sistēmas racionalizēšanu, pašvaldību administratīvo vienību brīvprātīgas apvienošanās stimulēšanu, likumdošanas izraisītās nenoteiktības mazināšanu un Valsts kontroles stiprināšanu. Detalizētāk tika izklāstīti reformu plāni vairākās citās jomās, piemēram, uzņēmumiem uzliktā administratīvā sloga mazināšanā un valstij piederošo uzņēmumu pārvaldības uzlabošanā. Tomēr vērienīguma līmenis joprojām ir zemāks par to, kas tiek sagaidīts vairākās jomās, it īpaši attiecībā uz stingrākiem agrīnas pensionēšanās noteikumiem un izdevumu pārskatīšanas konstatējumu publicēšanu un īstenošanu, lai gan tika darīti zināmi daži papildu pasākumi, ar kuriem paredzēts daļēji kompensēt minētos trūkumus.

(8) Horvātijai pašlaik tiek piemērota Stabilitātes un izaugsmes pakta korektīvā daļa. Tās valdība savā 2015. gada konverģences programmā norāda, ka pārmērīgo deficītu ir plānots novērst līdz 2017. gadam, kas neatbilst Padomes ieteiktajam termiņam – līdz 2016. gadam. Valdība plāno pakāpeniski samazināt nominālo deficītu: 2015. gadā līdz 5,0 % no IKP, 2016. gadā līdz 3.9% un 2017. gadā līdz pat 2,7 % no IKP. Saskaņā ar konverģences programmu ir sagaidāms, ka 2017. gadā valsts

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

parādsaistību attiecība pret IKP sasniegs maksimumu – 92,5 % no IKP, bet 2018. gadā kopumā nostabilizēsies 92,4 % apmērā. Makroekonomikas scenārijs, uz kura balstītas šīs budžeta prognozes, šķiet visai labvēlīgs, jo izaugsmes rādītāji ir salīdzināmi, savukārt pamatā esošie konsolidācijas pasākumi, kas norādīti programmā, ir apjomīgāki par pasākumiem, kas minēti Komisijas prognozē. Tikai daļēji ir konkretizēti pasākumi, kas atbalstītu plānotos deficīta mērķus 2015. gadam un nākamajiem gadiem. Balstoties uz Komisijas sagatavoto 2015. gada pavasara prognozi, var konstatēt, ka nav sagaidāms, ka laikus (līdz 2016. gadam) un noturīgi tiks novērsts pārmērīgais budžeta deficīts. Balstoties uz veikto diskrecionāro pasākumu apjomu, var konstatēt, ka fiskālais stimuls 2014. gadā atbilda Padomes ieteikumam. Tas tā ir arī kumulatīvā izteiksmē attiecībā uz 2014. un 2015. gadu – neatkarīgi no prognozētajiem trūkumiem 2015. gadā. Tomēr (koriģētās) izmaiņas strukturālajā bilancē attiecībā uz 2014. un 2015. gadu ir mazākas par ieteikto apjomu. Fiskālais stimuls 2016. gadam ir mazāks par Padomes ieteikto apjomu. Tādēļ būs nepieciešami papildu strukturālie pasākumi. Balstoties uz savu konverģences programmas novērtējumu un ņemot vērā Komisijas 2015. gada pavasara prognozi, Padome uzskata, ka pastāv risks, ka Horvātija neievēros Stabilitātes un izaugsmes pakta noteikumus.

(9) Horvātija 2015. gada 23. aprīlī iesniedza savu 2015. gada valsts reformu programmu un savu 2015. gada konverģences programmu. Abas programmas tika izvērtētas vienlaikus, lai ņemtu vērā to savstarpējo saistību.

(10) Horvātija pašlaik pārskata savus izdevumus, lai uzlabotu efektivitāti, it īpaši algu, sociālā nodrošinājuma un subsīdiju izmaksu jomā, un lai nodrošinātu pietiekamas fiskālās manevrēšanas iespējas, lai kā prioritārus varētu noteikt izaugsmi veicinošus izdevumus un ieguldījumus. Horvātijas ieņēmumi no regulāriem nekustamā īpašuma nodokļiem (attiecībā pret IKP) ir vieni no zemākajiem ES. Pagājušā gada laikā tika veikti pasākumi, lai uzlabotu nodokļu tiesību normu ievērošanu, tostarp lai mazinātu krāpšanu PVN jomā, un tagad ir nepieciešama papildu rīcība. Nesenajās reformās tika nostiprināts Horvātijas fiskālais regulējums, tomēr joprojām pastāv ievērojamas problēmas. Trūkumi iedarbīgas izdevumu kontroles un konsekventas budžeta ierobežojumu piemērošanas jomā negatīvi ietekmē fiskālās politikas veidošanu un revīzijas konstatējumus. Strauji pieaugošās valsts parādsaistības liek izmantot daudz aktīvāku pieeju valsts parādsaistību pārvaldībai.

(11) Pensiju sistēmas problēma ir liels skaits agri pensionēto personu, īpaši dāsna agrīnas pensionēšanās sistēma vairākās profesijās un daudzi speciālie pensiju plāni. Agrīna aiziešana no darba tirgus tiek atvieglota ar to, ka tādā gadījumā pensija tiek samazināta salīdzinoši nedaudz vai nemaz (attiecībā uz dažām darbinieku kategorijām). Plaisa starp minimālo agrīno un likumisko pensionēšanās vecumu ir liela salīdzinājumā ar ES vidējo rādītāju – mazāk nekā trīs gadi. Turklāt sistēma ir ļoti fragmentēta, un tas rada spiedienu uz izdevumiem par standartpensijām. Līdz ar to pabalstu īpatsvars pensiju sistēmā ir zemāks nekā lielākajā daļā dalībvalstu, neatkarīgi no tā, ka izdevumu apmērs ir salīdzināms. Veselības aprūpes nozarē atkārtoti kavēti maksājumi joprojām rada fiskālos riskus. Ir sākti pasākumi, lai racionalizētu slimnīcu finansēšanu, tomēr pastāv riski saistībā ar to īstenošanu. Budžeta palielinājums par 10 % finansējuma vajadzības sedz tikai daļēji; būs papildus jāpalielina ietaupījumi, kāpinot efektivitāti, lai nodrošinātu kavējumu pilnīgu izlīdzināšanu līdz 2017. gadam.

(12) Nelielā algu korekcija pēc krīzes saasināja negatīvo ietekmi uz nodarbinātību. Vispusīgs vērtējums par algu konstatēšanas un noteikšanas praksi, kas tika pabeigts

2014. gadā, liecina, ka sistēma nebija pietiekami elastīga, lai pielāgotos izmaiņām makroekonomikas vidē. Īpaši trūkumi saistās ar lielajām atšķirībām starp privāto sektoru un publisko sektoru, tostarp valstij piederošiem uzņēmumiem, koplīgumu attiecināšanu uz trešajām personām un sarežģījumiem attiecībā uz faktiski nefunkcionējošu līgumu izbeigšanu. Ir jāveic šā vērtējuma sekojumdarbības konkrētu politikas pasākumu formā. Ir svarīgi arī uzraudzīt 2013.–2014. gada darba tirgus reformas ietekmi.

(13) Darbaspēku negatīvi ietekmē sabiedrības straujā novecošana un vienlaikus vērojamā zemā ekonomiskā aktivitāte, it īpaši jauniešu un par 50 gadiem vecāku personu vidū. Neraugoties uz aktīvā darba tirgus politikas tvēruma paplašināšanu un ar to saistīto izdevumu palielināšanu, tai nav pietiekamu iespēju aizsniegt ilgstošus bezdarbniekus, gados vecākas personas un jauniešus, kas nav iesaistīti nedz izglītībā, nedz darba tirgū, nedz apmācībā. Terciārās izglītības rādītājs ir viens no zemākajiem ES. Prasmju neatbilstība un trūkumi izglītības un apmācības sistēmā attur no augstākās izglītības iegūšanas. Pastāvīga problēma ir ēnu ekonomikas lielais īpatsvars, un līdz ar to pastāv nedeklarēts darbs. Tagad ir jāīsteno pasākumi, kurus Komisija 2014. gada beigās noteica cīņai ar nedeklarēto nodarbinātību. Pašlaik pastāv vairāk nekā 80 dažādi sociālie pabalsti un programmas. Ir sākta pabalstu konsolidācija, taču 2015. gadā ir nepieciešami papildu reformu pasākumi, lai uzlabotu pabalstu tvērumu un atbilstību.

(14) Kompetenču sadale starp valsts valdību un pašvaldībām ir sarežģīta un sadrumstalota, tādēļ tiek apgrūtināta publisko finanšu pārvaldība un valsts izdevumu efektīva organizēšana. Pašreizējais politikas funkciju sadalījums un administratīvās nepilnības pašvaldību iestādēs tieši ietekmē vairākas jomas, piemēram, nodokļu iekasēšanu, sociālo pabalstu izsniegšanu, Eiropas strukturālo un investīciju fondu vadību, publisko iepirkumu un sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu. Kā īstermiņa pasākumus iestādes ir iecerējušas jaunus mehānismus, kas iedrošinātu īstenot vairāku pašvaldību administratīvo teritoriju brīvprātīgu apvienošanu vai koordināciju. Valsts valdība, balstoties uz 2014. gadā pabeigto pētījumu, kā mērķi ir izvirzījusi valsts aģentūru sistēmas reformu un racionalizāciju.

(15) Horvātijas komercdarbības vide cieš no lielām institucionālām nepilnībām, tostarp tādām kā regulējuma nestabilitāte, nepietiekama likumdošanas kvalitātes kontrole, atbilstības nodrošināšanas lielās izmaksas, diskriminējoša prakse un pārmērīgi šķēršļi pakalpojumu sniedzējiem, liels administratīvais slogs un neskaitāmi parafiskālie maksājumi, nepietiekama pārredzamība un prognozējamība administratīvo iestāžu darbībā, it īpaši pašvaldībās, nevienmērīgi attīstīti elektronisko sakaru kanāli un ilgā tiesvedība, it īpaši tiesās, kurām piekritīgas komerclietas; tajās būtu jāmodernizē lietu sadales kārtība. Jaunajai korupcijas apkarošanas stratēģijai trūkst mērķtiecības un pietiekamas detalizācijas pakāpes; šis jautājums būtu jārisina stratēģijas īstenošanas rīcības plānā.

(16) Nepilnīga ir pašvaldību komercsabiedrību un lielu publiskā sektora uzņēmumu meitassabiedrību uzraudzība. Iestādes plāno samazināt "stratēģisko" komercsabiedrību skaitu un paplašināt privatizācijas programmu. Ir vajadzīgi papildu panākumi pārvaldības kvalitātes jomā, tostarp stiprinot un saskaņojot uzraudzību dažādos valstij piederošos uzņēmumos. Komercsabiedrību pārvaldes institūciju locekļu kandidātu izvirzīšanai trūkst pārredzamības, un prasības par kandidātu kompetenci ir samērā vājas; tas kavē publiskā sektora īpašuma pienācīgu pārvaldību.

(17) Efektīva un pārredzama agrīnās sanācijas un maksātnespējas regulējuma ieviešana ir viens no galvenajiem priekšnosacījumiem, lai normalizētu spriedzi saistībā ar nepieciešamību samazināt aizņemto līdzekļu lielo īpatsvaru, ar ko saskaras Horvātijas komersanti, un lai veicinātu vidi, kurā pārstrukturēšana tiek uzsākta jau agrīnā stadijā un uzņēmumiem tiek dota "otrā iespēja". Vērtējums par tiesību aktiem attiecībā uz pirmsmaksātnespējas procedūrām liecina, ka pašreizējā tiesiskā regulējuma *ex ante* efektivitāte ir viena no zemākajām ES. Ir uzsākta maksātnespējas regulējuma reforma; ir plānots, ka parlaments to apstiprinās 2015. gada pirmajā pusē. Horvātijas ekonomikas atlabšanā izšķiroša nozīme varētu būt Horvātijas Rekonstrukcijas un attīstības bankai. Tā ir tieši pakļauti kredītriskam, kas varētu ietekmēt publiskās finanses. Ir svarīgi, ka tai piemēro prudenciālo uzraudzību un spēcīgu korporatīvo pārvaldību. Būtu jāuzlabo arī tās vadības pārskatatbildības noteikumu struktūra un pārredzamība. Līdz ar valūtas riska un no valūtas izrietošo kredītrisku rašanos ir nepieciešams ilgtermiņa risinājums, kas ir samērīgs un taisnīgs, kam ir stabils tiesiskais pamats un kura galvenais nolūks ir palīdzēt visproblemātiskākajiem aizņēmējiem.

(18) Eiropas pusgada ietvaros Komisija ir sagatavojusi vispusīgu analīzi par Horvātijas ekonomikas politiku un publicējusi to savā 2015. gada ziņojumā par Horvātiju. Tā ir izvērtējusi arī konverģences programmu, valsts reformu programmu un iepriekšējos gados Horvātijai adresēto ieteikumu sekojumdarbības. Komisija ir ņēmusi vērā ne tikai to lietderību ilgtspējīgas fiskālās un sociālekonomiskās politikas izveidē Horvātijā, bet arī to atbilstību ES noteikumiem un vadlīnijām, ņemot vērā, ka jāstiprina Eiropas Savienības vispārējā ekonomikas pārvaldība, kas panākams, sniedzot ES mēroga norādes turpmākiem valsts mēroga lēmumiem. Eiropas pusgada ietvaros sniegtie ieteikumi ir atspoguļoti tālāk izklāstītajā 1.–6. ieteikumā.

(19) Ņemot vērā šo vērtējumu, Padome ir izskatījusi Horvātijas konverģences programmu, un tās atzinums[8] galvenokārt ir atspoguļots 1. ieteikumā.

(20) Ņemot vērā Komisijas padziļināto pārskatu un šo vērtējumu, Padome ir izskatījusi valsts reformu programmu un konverģences programmu. Tās ieteikumi saskaņā ar Regulas (ES) Nr. 1176/2011 6. pantu ir atspoguļoti 1.–6. ieteikumā,

IESAKA Horvātijai 2015. un 2016. gadā veikt šādas darbības.

1. Nodrošināt, ka līdz 2016. gadam tiek noturīgi novērsts pārmērīgais deficīts, 2015. gadā veicot nepieciešamos pasākumus un stiprinot budžeta stratēģiju 2016. gadam. Publicēt un īstenot izdevumu pārskatīšanas konstatējumus. Uzlabot kontroli pār izdevumiem valdības un pašvaldību līmenī, piemēram, izveidojot sankciju mehānismu attiecībā uz struktūrām, kas pārkāpj budžeta ierobežojumus. Pieņemt fiskālās atbildības likumu, kā arī stiprināt Valsts kontroles spēju un funkcijas. Ieviest regulāru nekustamā īpašuma nodokli un uzlabot PVN likuma normu ievērošanu. Nostiprināt valsts parādsaistību pārvaldību, piemēram, ik gadu publicējot parādsaistību pārvaldības stratēģiju un nodrošinot atbilstošu resursu piesaistīšanu.

2. Atturēt no agrīnas pensionēšanās, mazinot stimulu agri aiziet no darba tirgus. Uzlabot pensijām paredzēto izdevumu atbilstību un efektivitāti, sašaurinot smago un bīstamo profesiju jēdziena definēto nozīmi. Risināt fiskālo risku problēmu veselības aprūpes jomā.

[8] Saskaņā ar Padomes Regulas (EK) Nr. 1466/97 9. panta 2. punktu.

3. Risināt trūkumus algu noteikšanas regulējumā, apspriežoties ar sociālajiem partneriem un atbilstoši valstī pieņemtajai praksei, lai veicinātu algu pielāgošanu ražīguma līmenim un makroekonomikas stāvoklim. Stiprināt stimulus bezdarbniekiem un ekonomiski neaktīvām personām sākt strādāt algotā darbā. Balstoties uz 2014. gadā veikto pārskatīšanu, īstenot sociālā nodrošinājuma sistēmas reformu un turpināt konsolidēt sociālos pabalstus, uzlabojot to pielāgošanu mērķauditorijai un novēršot to pārklāšanos.

4. Mazināt valsts valdības un pašvaldību funkciju sadrumstalotību un pārklāšanos, izstrādājot jaunu kompetenču funkcionālā sadalījuma modeli un racionalizējot valsts aģentūru sistēmu. Palielināt pārredzamību un pārskatatbildību publiskā sektora komercsabiedrībās, it īpaši attiecībā uz iecelšanu vadītāju amatos un prasībām par pretendentu kompetenci. Gūt panākumus attiecībā uz publiskā sektora komercsabiedrību mazākumakciju iekļaušanu biržas sarakstā un uzņēmumu privatizāciju.

5. Ievērojami samazināt parafiskālos maksājumus un atcelt pārmērīgus šķēršļus pakalpojumu sniedzējiem. Apzināt un īstenot pasākumus, lai uzlabotu tiesu sistēmas efektivitāti un kvalitāti, it īpaši tiesās, kas izskata komerclietas.

6. Stiprināt pirms maksātnespējas un maksātnespējas stadijā komersantiem piemērojamo regulējumu, lai atvieglotu parādsaistību pārstrukturēšanu, un ieviest fizisko personu maksātnespējas procedūru. Stiprināt finanšu sektora spēju atbalstīt naudas līdzekļu atgūšanu, ņemot vērā problēmas saistībā ar ieņēmumus nenesošiem lielapjoma aizdevumiem, kas izsniegti komercsabiedrībām, un hipotekārajiem aizdevumiem ārvalstu valūtā, kā arī neatbilstošo pārvaldības praksi atsevišķās iestādēs.

Briselē,

Padomes vārdā —
priekšsēdētājs