ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 261 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Хърватия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Хърватия за 2015 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Хърватия за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Хърватия за 2015 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 6 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 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики. Стратегията е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

(2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите

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

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките на държавите членки по заетостта. Заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“, с които държавите членки бяха приканени да се съобразят при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

(3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Хърватия за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Хърватия за 2014 г.

(4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа[5], с което постави началото на европейския семестър за 2015 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение[6], в който беше посочено, че Хърватия е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на фискалната консолидация, благоприятстваща растежа.

(6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува своя доклад от 2015 г. за Хърватия[7]. В доклада се оценява напредъка на Хърватия в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, приети на 8 юли 2014 г. Докладът за страната включва и резултатите от задълбочения преглед, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Хърватия са налице прекомерни макроикономически дисбаланси, които налагат решителни политически действия и специфичен мониторинг. По-специално в условията на нисък растеж, забавено преструктуриране на предприятията и незначителна ефективност на заетостта е налице съществено увеличаване на рисковете, свързани с ниската конкурентоспособност, високите външни задължения и нарастващия държавен дълг в съчетание със слабо управление от страна на публичния сектор.

(7) През март 2015 г. след публикуването на националния доклад хърватските органи започнаха диалог със службите на Комисията относно реформите, които са от най-необходими за преодоляване на прекомерните макроикономически дисбаланси. Органите подходиха към диалога по конструктивен начин и обявиха редица подходящи мерки, включително намаляване на парафискалните такси през 2016 г. и 2017 г., рационализиране на системата на държавните агенции и регионалните звена на централната държавна администрация, стимулиране на доброволното сливане на местните административни единици, намаляване на правната несигурност и укрепване на Държавната служба за одит. Подробно бяха формулирани планове за реформи в редица други области, като например намаляване на административната тежест за предприятията и подобряване на управлението на държавните предприятия. Въпреки това равнището на амбиция остава под очакванията в редица области, особено по отношение на затягането на правилата за ранно пенсиониране и публикуването и прилагането на изводите

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

от прегледа на разходите, въпреки че бяха представени някои допълнителни мерки, които частично компенсират недостига.

(8) Спрямо Хърватия понастоящем се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В своята програма за конвергенция за 2015 г. правителството планира да коригира прекомерния дефицит до 2017 г., което не съответства на крайния срок, препоръчан от Съвета, който е 2016 г. Правителството планира постепенно да намали номиналния дефицит до 5,0 % от БВП през 2015 г., 3,9 % през 2016 г. и допълнително до 2,7 % от БВП през 2017 г. Според програмата за конвергенция съотношението на дълга към БВП се очаква да се увеличи до 92,5 % през 2017 г. и да се стабилизира като цяло на 92,4 % от БВП през 2018 г. Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата изглежда леко оптимистичен, тъй като растежът е съпоставим, а усилието за консолидация е по-голямо в програмата отколкото в прогнозата на Комисията. Мерките за подпомагане на планираните цели за равнището на дефицита от 2015 г. нататък са описани само частично. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. навременно и трайно коригиране на прекомерния бюджетен дефицит до 2016 г. не се очаква. Въз основа на размера на предприетите дискреционни мерки фискалното усилие през 2014 г. е в съответствие с препоръката на Съвета. Това важи и при стойностите с натрупване за 2014 г. и 2015 г. въпреки прогнозирания недостиг през 2015 г. Въпреки това (коригираното) изменение в структурното салдо за периода 2014—2015 г. е под препоръчаната стойност. През 2016 г. фискалното усилие е по-ниско от препоръката на Съвета. Поради това ще са необходими допълнителни структурни мерки. Въз основа на своята оценка на програмата за конвергенция и вземайки предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., Съветът е на мнение, че съществува риск Хърватия да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(9) На 23 април 2015 г. Хърватия представи своята национална програма за реформи за 2015 г. и своята програма за конвергенция за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(10) Хърватия в момента преразглежда своите разходи с оглед постигането на ефективност, по-специално на разходите за работни заплати, социално осигуряване и субсидии и осигуряването на достатъчен фискален капацитет, за да се даде приоритет на насърчаващи растежа разходи и инвестиции. Приходите на Хърватия от постоянните данъци върху недвижимото имущество като дял от БВП са сред най-ниските в ЕС. През последната година бяха предприети стъпки за подобряване на спазването на данъчното законодателство, включително мерки за борба с измамите с ДДС, и сега са необходими действия. Фискалната рамка на Хърватия бе подпомогната от неотдавнашните реформи, но все още са налице значителни предизвикателства. Слабостите по отношение на ефективния контрол на разходите и последователното прилагане на бюджетните ограничения оказват отрицателно въздействие върху фискалната политика и одитните констатации. Бързо увеличаващият се публичен дълг налага много по-активен подход към управлението на публичния дълг.

(11) Пенсионната система страда от голям брой ранно пенсионирани лица, прекалено щедра система за ранно пенсиониране за някои професии и многобройни специални пенсионни схеми. Ранното напускане на пазара на

труда е улеснено от сравнително ниските намаления на пенсиите или изобщо липсата на намаления за определени работници. Разликата между минималната възраст за ранно пенсиониране и законоустановената пенсионна възраст също е голяма в сравнение със средната стойност за ЕС, която е под три години. Освен това системата е силно фрагментирана, което свива разходите за нормалните пенсии. В резултат съотношението на ползите в пенсионната система е по-ниско отколкото в повечето държави членки, въпреки че разходите са сравними. Що се отнася до сектора на здравеопазването, периодично просрочените задължения продължават да пораждат фискални рискове. Предприети са мерки за рационализиране на финансирането на болниците, но съществуват рискове за изпълнението. Увеличението на бюджета с 10 % покрива нуждите от финансиране само частично; ще трябва да се направят допълнителни икономии по отношение на ефективността, за да се гарантира пълното премахване на просрочените задължения до 2017 г.

(12) Ограниченото адаптиране на заплатите в периода след кризата изостри отрицателното въздействие върху заетостта. Комплексният анализ на определянето на заплатите и практиките за това определяне, завършен през 2014 г., разкри, че системата не е гъвкава, за да се адаптира към промените в макроикономическата среда. Конкретните слабости са свързани с големи различия между частния и публичния сектор, включително в държавните предприятия, разширяване на колективните трудови договори, така че в тях се включват лица, които не са ги подписали, и трудностите, свързани с прекратяването на остарелите споразумения. Анализът трябва да бъде последван от конкретни действия на политиката. Също така е важно да се наблюдават последиците от реформата на пазара на труда от 2013—2014 г.

(13) Работната сила е неблагоприятно засегната от бързото застаряване на населението, съчетано с ниски равнища на активност, по-специално за младите хора и работниците над 50-годишна възраст. Въпреки разширяването на обхвата и на разходите за активни политики на пазара на труда техният ефект остава недостатъчен по отношение на дългосрочно безработните, по-възрастните работници и младите хора, които не участват във форма на заетост, образование или обучение. Делът на лицата със завършено висше образование е сред най-ниските в ЕС. Несъответствията между търсените и предлаганите умения и слабостите в системата на образованието и обучението имат възпиращо действие за завършването на висше образование. Размерът на сивата икономика продължава да е трайно предизвикателство и води до широко разпространение на недекларирaн труд. Мерките, които бяха определени в края на 2014 г. от комисията за борба срещу недекларирания труд, сега трябва да бъдат изпълнени. Понастоящем съществуват над 80 различни социални надбавки и програми. Консолидирането на обезщетенията е започнало, но са необходими допълнителни усилия за реформа през 2015 г. за подобряване на обхвата и адекватността на обезщетенията.

(14) Разпределението на правомощията между националното и местното равнище е сложно и разпокъсано, което подкопава управлението на публичните финанси и ефективните публични разходи. Сегашното разпределение на функциите и административните слабости на местните органи пряко засягат редица области, като например събирането на данъци, предоставянето на социални обезщетения, управлението на европейските структурни фондове и Инвестиционния фонд, обществените поръчки и предоставянето на публични

услуги. Като краткосрочна мярка органите възнамеряват да установят механизми, които да насърчават доброволното сливане или координиране на административните единици. В централната държавна администрация бяха предложени реформа и рационализация на системата на държавните агенции въз основа на анализ, завършен през 2014 г.

(15) Стопанската среда в Хърватия страда от големи институционални слабости, включително законодателна нестабилност, слаб контрол на качеството на законодателството, високи разходи за постигане на съответствие, дискриминационни практики и прекомерни бариери за доставчиците на услуги, голяма административна тежест и множество парафискални такси, ниска степен на прозрачност и предвидимост в работата на административните органи, по-специално на местно равнище, неравномерно развити електронни комуникационни канали и дълги съдебни производства, по-специално в търговските съдилища, когато е необходимо обновяване на управлението на съдебните дела. Новата стратегия за борба с корупцията страда от липса на целенасоченост и достатъчна детайлност; това трябва да се преодолее чрез план за действие за изпълнение на стратегията.

(16) Надзорът на публичните предприятия е непълен по отношение на дружествата, установени на местно равнище, и дъщерните дружества на големи публични предприятия. Органите планират да намалят броя на „стратегическите“ дружества, както и да ускорят програмата за приватизация. Нужен е по-нататъшен напредък по отношение на качеството на управлението, включително чрез укрепване и хармонизиране на наблюдението в различни държавни предприятия. Назначаването на членовете на надзорния съвет се характеризира с липса на прозрачност и изискванията за компетентност са относително слаби, което възпрепятства доброто управление на публичната собственост.

(17) Да се въведе ефикасна и прозрачна рамка за ранно оздравяване и несъстоятелност е ключова предпоставка за облекчаване на значителната задлъжнялост, на която са подложени хърватските предприятия, и за насърчаване на култура на ранно преструктуриране и „втори шанс“. Оценката на законодателството относно процедурите, предшестващи производството по несъстоятелност, показва, че предварителната ефективност на настоящата законодателна рамка е сред най-ниските в ЕС. Започнала е реформа на нормативната уредба за обявяване в несъстоятелност, като парламентарното приемане е планирано през първата половина на 2015 г. Хърватската банка за възстановяване и развитие би могла да играе решаваща роля за възстановяването на Хърватия. Тя е пряко изложена на кредитен риск, който би могъл да повлияе на публичните финанси. Важно е тя да бъде поставена под финансов надзор и силно корпоративно управление. Има също така възможности за подобряване на структурата и прозрачността на нейните разпоредби за управление на отчетността. След появата на валутен и породен от валутата кредитен риск е необходимо дългосрочно решение, което да бъде пропорционално и справедливо, да има солидно правно основание и да акцентира върху подпомагането на повечето изпитващи затруднения заемополучатели.

(18) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Хърватия и го публикува в доклада за страната за 2015 г. Тя също оцени програмата за конвергенция и националната програма за

реформи, както и последващите действия по препоръките, отправени към Хърватия през предходните години. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална 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 Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на национално равнище. Препоръките в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—6 по-долу.

(19) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Хърватия и неговото мнение[8] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

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

ПРЕПОРЪЧВА на Хърватия да предприеме следните действия през периода 2015—2016 г.:

1. Да осигури трайна корекция на прекомерния дефицит до 2016 г., като предприеме необходимите мерки през 2015 г. и укрепи бюджетната стратегия за 2016 г. Да публикува и приложи констатациите от прегледа на разходите. Да подобри контрола върху разходите на централно и местно равнище, в частност чрез създаване на механизъм за санкциониране на субектите, които нарушават бюджетните ограничения. Да приеме закон за фискалната отговорност и да укрепи капацитета и ролята на Държавната служба за одит. Да въведе постоянен данък върху недвижимото имущество и да подобри спазването на разпоредбите за ДДС. Да укрепи управлението на публичния дълг, по-специално чрез ежегодно публикуване на стратегия за управление на дълга и осигуряване на съответни ресурси.

2. Да предотвратява ранното пенсиониране чрез увеличаване на санкциите за ранно напускане на пазара на труда. Да подобри адекватността и ефективността на пенсионните разходи чрез стесняване на определението за вредни и опасни професии. Да се справи с фискалните рискове в сектора на здравеопазването.

3. Да преодолее слабостите в рамката за определяне на заплатите, след консултации със социалните партньори и в съответствие с националните практики, за да се насърчи привеждането в съответствие на заплатите с производителността и макроикономическите условия. Да засили стимулите за безработните и неактивните лица да започнат платена трудова заетост. Въз основа на прегледа за 2014 г. да проведе реформата в системата на социалното осигуряване и допълнително да консолидира социалните надбавки чрез по-добро насочване и премахване на припокриването.

4. Да намали степента на фрагментация и припокриване между нивата на управление на централно и местно равнище, като представи нов модел за функционално разпределение на правомощията и чрез рационализиране на системата на държавните агенции. Да повиши прозрачността и отчетността в публичния сектор, по-специално по отношение на назначаването на ръководни кадри и изискванията за компетентност. Да постигне напредък по включването

[8] Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

на миноритарни пакети от акции на публични дружества и по приватизационните сделки.

5. Важно е да намали парафискалните такси и да отстрани прекомерните бариери пред доставчиците на услуги. Да определи и изпълни мерки за подобряване на ефикасността и качеството на съдебната система, по-специално на търговски съдилища.

6. Да засили рамките за процедурите преди и по време на производството по несъстоятелност на предприятията, с цел да се улесни преструктурирането на дълга и да се въведе процедура за лична несъстоятелност. Да увеличи капацитета на финансовия сектор в подкрепа на възстановяването с оглед на предизвикателствата, породени от високите необслужвани корпоративни заеми и ипотечни заеми в чуждестранна валута и слабите управленски практики в някои институции.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател