



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 юни 2016 г.
(OR. en)

9203/16

ECOFIN 453
UEM 200
SOC 317
EMPL 213
COMPET 287
ENV 332
EDUC 187
RECH 179
ENER 195
JAI 443

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9173/16 ECOFIN 441 UEM 188 SOC 305 EMPL 201 COMPET 275 ENV 320 EDUC 175 RECH 167 ENER 183 JAI 428 - COM(2016) 331 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Хърватия за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Хърватия за 2016 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2016) 331 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на Хърватия за 2016 г.

**и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Хърватия
за 2016 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 политики¹, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

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 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2016 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 17—18 март 2016 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 26 ноември 2015 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Хърватия ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Хърватия за 2016 г. беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Хърватия в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети на 14 юли 2015 г., и напредъкът на Хърватия по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включва също така задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията представи резултатите от задълбочения преглед. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Хърватия са налице прекомерни макроикономически дисбаланси. По-специално, от основно значение е да се преодолее уязвимостта, свързана с високия публичен, корпоративен и външен дълг в контекста на високото равнище на безработица. Допълнителните слабости, за които са необходими конкретни политически действия, се отнасят до фискалното управление, управлението на държавните предприятия, ефективността на публичната администрация и реструктурирането на необслужваните кредити.

- (3) На 28 април 2016 г. Хърватия представи своята национална програма за реформи за 2016 г. и своята програма за конвергенция за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. Националната програма за реформи представя доста амбициозен план за реформи, които, ако бъдат осъществени в пълна степен в предвидените срокове, ще допринесат за преодоляването на макроикономическите дисбаланси на страната. В програмата са очертани подходящи мерки за подобряване на управлението на публичните финанси, на сектора на здравеопазването и на бизнес средата; поема се ангажимент за амбициозни реформи в публичната администрация, пенсионната система, социалната закрила и подобряване на управлението на държавните предприятия. Въз основа на оценката на политическите ангажименти на Хърватия, на този етап не е необходимо ускоряване на процедурата при макроикономически дисбаланси.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки са взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета³, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи изменения в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

- (5) Спрямо Хърватия понастоящем се прилагат корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж. В програмата си за конвергенция за 2016 г. правителството очаква, че номиналният дефицит ще бъде под 3 % от БВП — 2,6% от БВП през 2016 г. и че ще продължи да пада още, достигайки 1,0 % от БВП до 2019 г. Освен това правителството очаква да постигне средносрочната бюджетна цел — дефицит от 1,75 % от БВП в структурно изражение — през целия период на програмата. Съотношението дълг/БВП е достигнало най-високата си стойност от 86,7 % през 2015 г., но според програмата за конвергенция се очаква да спадне постепенно до 80,0 % през 2019 г. От формална гледна точка прогнозите за съотношението дълг/БВП в програмата съответстват на референтния показател за съкращаване на дълга. Въпреки че макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен в реално изражение, номиналният растеж на БВП е по-висок от заложения в прогнозата на Комисията, особено за 2016 г. Ето защо предвиденото намаление на съотношението дълг/БВП зависи от благоприятните прогнози за номиналния растеж; освен това в намаляването на дълга са отчетени значителни корекции наличности-потоци от продажбата на финансови активи, които не са посочени достатъчно конкретно. Също така необходимите мерки в помощ на планираните цели за дефицита от 2017 г. нататък са като цяло неуточнени. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. бюджетният дефицит се очаква да достигне 2,7 % от БВП през 2016 г. в съответствие с целта за номиналния дефицит, включена в Препоръката на Съвета от 21 януари 2014 г. съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС. Препоръчаната фискална корекция в рамките на процедурата при прекомерен дефицит се очаква да бъде реализирана. От друга страна, според прогнозата на Комисията бъдещият референтен показател за съкращаване на дълга няма да бъде постигнат. Макар че структурната корекция от 0,2 % от БВП през 2017 г. ще бъде достатъчна за постигане на средносрочната бюджетна цел, за да се гарантира съответствие с референтния показател за съкращаване на дълга, ще е необходима по-висока структурна корекция. По-конкретно, с оглед на високия дълг и текущите циклични условия в Хърватия ще бъде подходяща корекция от над 0,5 % от референтния показател за БВП. Понастоящем структурното салдо се очаква да се влоши с 0,2 % от БВП през 2017 г. Въз основа на оценката си на програмата за конвергенция и като взема предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г., Съветът смята, че съществува риск Хърватия да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Поради тази причина ще са необходими допълнителни мерки за гарантиране на съответствие през 2017 г.

- (6) Бюджетното планиране на Хърватия продължава да страда от съществени слабости въпреки някои подобрения, въведени през 2015 г. с изменението на Закона за бюджета. Връзките между многогодишната бюджетна рамка и годишните бюджети остават слаби и няма ясни правила за измененията на бюджетните планове през финансовата година. Стратегическото планиране на отделните бюджетни позиции не подлежи на систематичен контрол и не подкрепя в достатъчна степен приоритетите на политиката да бъдат съгласувани със средносрочните бюджетни цели. В бюджетната процедура се обръща слабо внимание на значителните извънбюджетни операции и на счетоводните корекции, оказващи въздействие върху бюджетния дефицит и дълга. Числовите фискални правила са в процес на преразглеждане. Едно от главните предизвикателства е те да станат по-оперативни и по-добре съгласувани с Пакта за стабилност и растеж. Необходими са също усилия за подобряване на статистическата основа на бюджетното планиране.
- (7) Комисията по фискалната политика, която отговаря за мониторинга на спазването на фискалните правила на национално равнище, е тясно свързана с националните данъчни органи и няма достатъчно персонал. При тези условия нейната политическа и функционална независимост не е гарантирана. Преразглеждането на институционалната структура и на мандата на Комисията по фискалната политика е обявено за третото тримесечие на 2016 г.
- (8) Хърватия е започнала реформа на системата на местните такси, която е представена като част от по-широката реформа на данъчното облагане върху недвижимото имущество. Общите приходи от постоянните данъци върху недвижимото имущество и общинските такси имат относително нисък дял от БВП.
- (9) Ключови предизвикателства са високото равнище на просрочените данъчни задължения, измамите с ДДС и сивата икономика. Вземат се мерки за подобряване на спазването на данъчното законодателство, включително разработването на система за управление на риска в областта на съответствието. При все това има все още ограничена информация относно ефективността на предприетите мерки.
- (10) Размерът на държавния дълг е висок и продължава да нараства, което прави належащо да се възприеме ориентиран към бъдещето проактивен подход към управлението на публичния дълг. Планира се скоро да се приеме стратегия за управление на дълга за периода 2016—2018 г. В Хърватия обаче все още липсва по-цялостен подход към управлението на дълга, включващ, *inter alia*, годишни преразглеждания, които отчитат промените на пазара, подходяща стратегия за управление на риска, както и засилване на функцията за изпълнение на свързаните с това задачи.

- (11) Голяма част от населението в трудоспособна възраст не участва в пазара на труда. Една от основните причини за това е ранното пенсиониране — и при мъжете на възраст между 25 и 54 години. Ранното пенсиониране е възможно цели пет години преди законоустановената пенсионна възраст, а финансовите стимули за работа до тази възраст (и по-дълго) са слаби. Освен това пенсионната система се характеризира с редица специални разпоредби за определени категории работници и с благоприятни възможности за ранно пенсиониране за някои професии. Привеждането в съответствие на законоустановената пенсионна възраст за мъжете и жените, както и увеличаването ѝ до 67 са в ход, но напредъкът е бавен. Както настоящата, така и бъдещата адекватност на пенсиите е ниска и създава повишен риск от бедност в напреднала възраст, особено за хората с кратък трудов живот.
- (12) Проблемът с високото равнище на неактивност се усложнява от високата безработица; ниската степен на използване на трудовия потенциал пречи на растежа. Младежката безработица продължава да бъде основен проблем, което показва наличието на слабости в образователната система, както и че все още има потенциал за подобряване на ефективността, мониторинга и оценката на схемата „Гаранция за младежта“. Равнището на дълготрайната безработица се е понижило напоследък, но все още е около два пъти повече от средното за ЕС. Участието в програми за учене през целия живот продължава да е много ниско поради недостатъчно развитата система за образование за възрастни.
- (13) Съществуват регионални различия в разходите за социална закрила на глава от населението, както и нередности по отношение на критериите за допустимост на общите схеми за социална закрила и онези, които са насочени към отделни категории. Освен това само малък дял от целия бюджет за социална закрила се изразходва за схемата за минимален доход на национално равнище, което води до неефективност и недостатъчна защита на най-бедните. В реформата на системата за социална закрила има забавяния по отношение на консолидирането на различни обезщетения и установяването на пунктове за обслужване на едно гише като единни административни пунктове за доставка на услуги за социална закрила.

- (14) Функционалното разпределение на компетенциите на публичната администрация между централното и местното равнище е сложно и системата е разпокъсана. Разпределението на децентрализираните административни функции не отговаря адекватно на фискалния капацитет на местните органи, на които са възложени. Това прави местните органи силно зависими от трансферите от централното държавно управление, като в същото време има значителни регионални различия в предоставянето на обществени услуги. Разпокъсаността на публичната администрация влияе върху предоставянето на услуги, бизнес средата и ефективността на публичните разходи. Реформата на публичната администрация не е осъществена по същество. Беше въведена правна рамка за доброволното сливане на местните органи на управление, без да бъдат предоставени стимули за възползване от тази възможност. Рационализацията на системата на държавните агенции напредва бавно.
- (15) Разпоредбите, с които се регулират заплатите в различните публични институции, са непоследователни по отношение на определението за сложност на длъжността, допълнителните придобивки и надбавките към заплатите. Това ограничава контрола на правителството върху разходите за заплати и влияе отрицателно върху ефективността на обществения сектор. Поради относително високия дял на обществения сектор от общата заетост развитието на заплатите в този сектор са от значение и за икономиката като цяло.
- (16) Държавната собственост на предприятията има значително присъствие в икономиката. Слабостите в управлението, включително липсата на подходящ мониторинг на изпълнението, продължават да водят до значително по-ниска рентабилност на държавните предприятия в сравнение със сравнимите частни предприятия, което има отрицателно въздействие върху публичните финанси. Регистрацията на акции на държавните предприятия на фондовата борса може да допринесе за подобряване на корпоративното им управление, и по-специално чрез насърчаване на механизмите за докладване и вътрешен контрол. През изминалата година има слаб напредък в мерките за отваряне на държавните предприятия за частната собственост.
- (17) Националната насърчителна банка „Хърватска банка за възстановяване и развитие“ (HBOR), държавно образувание, би могла да изиграе решаваща роля във възстановяването на Хърватия. Кредитната ѝ дейност би могла да повлияе значително върху насърчаването на инвестициите, като в същото време отстранява пазарни неефективности. Необходими са подходяща регулаторна рамка и добро корпоративно управление за овладяване на рисковете, свързани с нейната дейност, особено след като HBOR отпуска все повече кредити.

- (18) Независимият анализ на качеството на кредитния портфейл на HBOR, който властите планират да извършат през 2017 г., е една стъпка към преодоляването на посочените по-горе предизвикателства. Междувременно е необходимо да се засилят механизмите за мониторинг и отчетност, които се прилагат спрямо HBOR.
- (19) Равнището на усвояване на европейските структурни и инвестиционни фондове до момента е било ниско, което се дължи на фактори като недостатъчния административен капацитет, тромавост на процедурите и ограничения брой готови за незабавно прилагане проекти.
- (20) Бизнес средата на Хърватия продължава да страда от сериозни недостатъци, които се отразяват върху инвестиционния климат. Множеството парафискални такси, налагани върху дружествата, влошават бизнес климата. Регулаторната среда за доставчиците на услуги и за регулираните професии все още е рестриктивна. Достъпът до някои регулирани професии, а именно юридическите професии и професията на данъчен съветник, както и упражняването им са подложени на ограничения. Хърватия разглежда необходимостта и пропорционалността на тези ограничения, без конкретни резултати до момента. Освен това регулираните професии и предприятия страдат от високата административна тежест.
- (21) Регулаторната нестабилност и възприятието за ниско качество на законодателството също се отразяват върху бизнес средата. Качеството и ефективността на съдебната система, и в частност на търговските съдилища, са изправени пред предизвикателства предвид продължителните производства, значителния брой на натрупаните нерешени дела и непоследователната съдебна практика. Системите за информационни и комуникационни технологии (ИКТ) са недостатъчно развити, по-специално във връзка с комуникацията със страните в съдебни производства и електронното доставяне на съдебни документи.
- (22) Преструктурирането на необслужваните кредити е от решаващо значение за справяне със задлъжнялостта в икономиката. В това отношение са взети мерки чрез засилване на рамката за предварителните производства и производства по несъстоятелност за предприятия, както и чрез приемането на процедура за лична неплатежоспособност. Въздействието на новата рамка изисква задълбочен мониторинг. Въпреки това правната несигурност в данъчното третиране на отписванията все още е пречка пред бързото намаляване на високото равнище на необслужваните кредити на банките.

- (23) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Хърватия и го публикува в доклада за страната от 2016 г. Тя оцени също програмата за конвергенция и националната програма за реформи, както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Хърватия, отправени през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна 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 Съюза чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—5 по-долу.
- (24) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция, като становището му⁴ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (25) 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 отразени в препоръки 1—5 по-долу,

⁴ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Хърватия да предприеме следните действия през 2016 г. и 2017 г.:

1. Да гарантира трайна корекция на прекомерния дефицит до 2016 г. След това да постигне годишна фискална корекция от поне 0,6 % от БВП през 2017 г. Да използва евентуалните извънредни приходи, за да ускори намаляването на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. До септември 2016 г. да укрепи числовите фискални правила и да засили независимостта и мандата на Комисията по фискалната политика. До края на 2016 г. да подобри бюджетното планиране и да укрепи многогодишната бюджетна рамка. До края на 2016 г. да започне реформа на облагането с постоянни данъци върху недвижимото имущество. Да укрепи рамката за управление на публичния дълг. Да приеме и да започне прилагането на стратегия за управление на дълга за периода 2016—2018 г.
2. До края на 2016 г. да вземе мерки за възпиране на ранното пенсиониране, за ускоряване на прехода към увеличената законоустановена пенсионна възраст и за привеждане в съответствие на разпоредбите за пенсионно осигуряване за определени категории работници с правилата на общата схема. Да осигури подходящи мерки за повишаване на уменията и за преквалификация, за да се подобри пригодността за заетост на населението в трудоспособна възраст, с акцент върху нискоквалифицираните и трайно безработните лица. Да консолидира обезщетенията за социална закрила, включително специалните режими, като уеднакви критериите за допустимост и интегрира тяхното управление, както и да насочи подкрепата към най-нуждаещите се.
3. До края на 2016 г. да започне да намалява разпокъсаността и да подобри функционалното разпределение на компетенциите в областта на публичната администрация, с цел да се подобри ефективността и да се намалят териториалните различия в предоставянето на обществени услуги. В консултация със социалните партньори, да хармонизира рамките за определяне на заплатите в цялата публична администрация и обществените услуги. Да постигне напредък в процеса на продажба на държавни активи и да засили мониторинга на икономическите показатели на държавните предприятия, както и задължението за отчетност на управителните органи, включително чрез напредък в регистрирането на акции на държавни дружества.
4. Да намали значително парафискалните такси. Да премахне неоправданите регулаторни ограничения, които пречат на достъпа до регулираните професии и тяхното упражняване. Да намали административната тежест върху предприятията.

5. Да вземе мерки за подобряване на качеството и ефективността на съдебната система в търговските и административните съдилища. Да улесни реструктурирането на необслужваните кредити, по-специално като подобри данъчното третиране на реструктурирането.

Съставено в Брюксел на ... година.

За Съвета

Председател
