

Bruxelles, 13 iunie 2016
(OR. en)

9203/16

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

NOTĂ

Sursă:	Secretariatul General al Consiliului
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Nr. doc. Csie:	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
Subiect:	Recomandare de RECOMANDARE A CONSILIULUI privind Programul național de reformă al Croației pentru 2016 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Croației pentru 2016

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor proiectul de recomandare a Consiliului sus-menționat, astfel cum a fost revizuit și convenit de diferite comitete ale Consiliului, pe baza propunerii COM(2016) 331 final a Comisiei.

RECOMANDARE A CONSILIULUI

din ...

**privind Programul național de reformă al Croației pentru 2016
și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Croației pentru
2016**

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,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

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 noiembrie 2015, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2016. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 17-18 martie 2016. La 26 noiembrie 2015, Comisia a adoptat, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Croația ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (2) Raportul de țară privind Croația pentru 2016 a fost publicat la 26 februarie 2016. Acesta a evaluat progresele realizate de Croația în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări, adoptate de Consiliu la 14 iulie 2015, și cele realizate în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, acesta a inclus un bilanț aprofundat, efectuat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. La 8 martie 2016, Comisia a prezentat rezultatele bilanțului aprofundat. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Croația se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive. Este esențial să se abordeze în special vulnerabilitățile legate de nivelul ridicat al datoriei publice, al datoriei întreprinderilor și al datoriei externe în contextul unei rate ridicate a șomajului. Printre celelalte deficiențe care necesită măsuri de politică specifice se numără guvernanta fiscal-bugetară, guvernanta întreprinderilor de stat, eficiența administrației publice și rezoluția creditelor neperformante.

- (3) La 28 aprilie 2016, Croația și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2016 și Programul de convergență pentru 2016. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp. Programul național de reformă prezintă o agendă de reforme relativ ambițioase, care, dacă sunt pe deplin puse în aplicare în termenele indicate, vor contribui la remedierea dezechilibrelor macroeconomice cu care se confruntă Croația. Acesta prezintă măsuri relevante pentru a îmbunătăți gestionarea finanțelor publice, sectorul sănătății și mediul de afaceri și reprezintă un angajament privind realizarea unor reforme ambițioase în ceea ce privește administrația publică, sistemul de pensii, protecția socială și îmbunătățirea guvernantei întreprinderilor de stat. Pe baza evaluării angajamentelor de politică pe care Croația și le-a asumat, în acest stadiu nu este necesar să se accelereze procedura privind dezechilibrele macroeconomice.
- (4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene pentru perioada 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ³, în cazul în care acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza această dispoziție în Orientările privind aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor structurale și de investiții europene și buna guvernare economică.

³ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

- (5) În prezent, Croația face obiectul componentei corective a Pactului de stabilitate și de creștere. În cadrul Programului de convergență pentru 2016, guvernul preconizează că deficitul global va fi mai mic de 3 % din PIB, mai precis de 2,6 % din PIB în 2016, și va continua să scadă, urmând să ajungă la 1,0 % din PIB până în 2019. În plus, guvernul se așteaptă să își atingă obiectivul bugetar pe termen mediu – un deficit de 1,75 % din PIB în termeni structurali – pe toată durata programului. Ponderea datoriei publice în PIB a atins un nivel maxim de 86,7 % în 2015, dar, conform Programului de convergență, se preconizează că va scădea treptat, urmând să ajungă la 80,0 % din PIB în 2019. În valoare nominală, previziunile din program referitoare la nivelul datoriei în PIB respectă criteriul de referință privind reducerea datoriei. Cu toate acestea, deși scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este plauzibil în termeni reali, creșterea nominală a PIB-ului este mai mare decât se estimase în previziunile Comisiei, în special pentru 2016. Reducerea previzionată a ponderii datoriei în PIB se bazează, prin urmare, pe previziuni de creștere nominală favorabile; în plus, aceasta ține seama de ajustări considerabile stoc-flux care au ca efect reducerea datoriei, rezultate din vânzarea de active financiare, care nu sunt suficient de bine specificate. De asemenea, măsurile necesare pentru sprijinirea, începând cu 2017, a țintelor de deficit preconizate nu sunt, în mare parte, precizate. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2016, deficitul public ar urma să atingă 2,7 % din PIB în 2016, ceea ce concordă cu ținta de deficit global fixată în recomandarea Consiliului din 21 ianuarie 2014 în temeiul articolului 126 alineatul (7) din TFUE. Conform proiecțiilor, efortul bugetar recomandat în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive ar trebui să fie atins. În schimb, din previziunile Comisiei nu reiese faptul că s-ar fi respectat criteriul de referință previzional privind reducerea datoriei. O ajustare structurală de 0,2 % din PIB în 2017 ar fi suficientă pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu, însă pentru a asigura respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei ar fi necesară o ajustare structurală mai mare. Mai precis, o ajustare mai mare decât valoarea de referință de 0,5 % din PIB pare adecvată având în vedere nivelul ridicat al datoriei și condițiile ciclice actuale din Croația. În prezent, se estimează că soldul structural se va deteriora cu 0,2 % din PIB în 2017. Pe baza evaluării Programului de convergență pe care a efectuat-o și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2016, Consiliul consideră că există riscul ca Croația să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere. Prin urmare, vor fi necesare măsuri suplimentare pentru a se asigura respectarea dispozițiilor în 2017.

- (6) Planificarea bugetară a Croației prezintă în continuare deficiențe majore, în pofida unor îmbunătățiri rezultate în urma modificării din 2015 a Legii privind bugetul. Legăturile dintre cadrul bugetar multianual și bugetele anuale rămân la un nivel scăzut și nu există reguli clare privind modificarea planurilor bugetare în cursul exercițiului. Planificarea strategică a diferitelor unități bugetare nu face obiectul unui control sistematic și nu asigură suficient alinierea priorităților politice la obiectivele fiscal-bugetare pe termen mediu. Procesul bugetar ține cont în mică măsură de operațiunile extrabugetare și de ajustările contabile semnificative care afectează deficitul public și datoria publică. Normele bugetare numerice sunt în curs de revizuire. Una dintre principalele provocări este aceea de a le face mai operaționale și de a le alinia mai bine la Pactul de stabilitate și de creștere. Sunt necesare, de asemenea, eforturi pentru a îmbunătăți baza statistică necesară pentru planificarea bugetară.
- (7) Comisia pentru politica fiscal-bugetară, care este responsabilă de monitorizarea respectării normelor bugetare la nivel național, care este în strânsă legătură cu autoritățile fiscale naționale și care se confruntă cu o lipsă de personal. În aceste condiții, independența sa politică și funcțională nu este asigurată. Revizuirea structurii instituționale și a mandatului Comisiei pentru politica fiscal-bugetară este anunțată pentru al treilea trimestru al anului 2016.
- (8) Croația a demarat o reformă a sistemului de taxe comunale, prezentată ca parte a reformei mai vaste a impozitării proprietăților imobiliare. Veniturile cumulate obținute din impozitele recurente pe proprietăți imobiliare și din taxele comunale sunt relativ scăzute ca procent din PIB.
- (9) Nivelul ridicat al arieratelor fiscale, fraudă în domeniul TVA și economia subterană reprezintă principalele provocări. Se iau măsuri prin care să se îmbunătățească respectarea obligațiilor fiscale, printre care se numără și dezvoltarea unui sistem de gestionare a riscurilor din acest domeniu. Cu toate acestea, rămâne de văzut dacă măsurile adoptate se vor dovedi eficace.
- (10) Nivelul datoriei publice este mare și continuă să crească, fapt care face indispensabilă adoptarea unei abordări proactive în ceea ce privește gestionarea datoriei publice. Urmează să se adopte în curând o strategie de gestionare a datoriei pentru perioada 2016-2018. Cu toate acestea, Croația nu a adoptat încă o abordare mai cuprinzătoare privind gestionarea datoriilor care să cuprindă, printre altele, revizuirii anuale în funcție de evoluția pieței, o strategie corespunzătoare de gestionare a riscurilor, precum și o consolidare a funcțiilor necesare pentru îndeplinirea sarcinilor conexe.

- (11) O mare parte din populația de vârstă activă nu participă pe piața muncii. Acest fapt se datorează în principal pensionărilor anticipate, inclusiv în rândul bărbaților din grupa adultă. Se poate obține pensionarea anticipată cu cinci ani compleți înainte de vârsta legală de pensionare, iar stimulentele pentru a lucra până la această vârstă (și după) sunt slabe. În plus, sistemul de pensii se caracterizează printr-o serie de dispoziții speciale pentru anumite categorii de lucrători și posibilități avantajoase de pensionare anticipată pentru anumite profesii. Procesul de aliniere a vârstei legale de pensionare pentru bărbați și a celei pentru femei și de creștere a vârstei de pensionare la 67 de ani este în curs, dar avansează lent. Caracterul adecvat al pensiilor, atât al celor actuale, cât și al celor viitoare este scăzut; crește astfel riscul de sărăcie în rândul persoanelor în vârstă, în special în rândul celor cu o viață activă scurtă.
- (12) La problema pe care o reprezintă gradul ridicat de inactivitate se adaugă o rată ridicată a șomajului; nivelul scăzut de utilizare a potențialului forței de muncă frânează creșterea economică. Șomajul în rândul tinerilor rămâne o preocupare majoră; acesta reflectă deficiențele din sistemul de învățământ. Există încă posibilități de îmbunătățire a eficienței, a monitorizării și a evaluării garanției pentru tineret. Rata șomajului de lungă durată a scăzut în ultima vreme, dar rămâne de două ori mai mare decât media UE. Participarea la formarea pe tot parcursul vieții rămâne foarte scăzută, din cauza faptului că sistemul de învățământ pentru adulți este subdezvoltat.
- (13) La nivel de regiuni există diferențe în ceea ce privește cheltuielile pentru protecția socială pe cap de locuitor, precum și inconsecvențe în ceea ce privește criteriile de eligibilitate pentru sistemele generale de protecție socială și pentru cele care se adresează unor anumite categorii socioprofesionale. În plus, doar o mică parte din totalul bugetului de protecție socială este folosită pentru schema de asigurare a venitului minim la nivel național. Acest lucru conduce la ineficiență și la o protecție insuficientă a celor mai săraci. Reforma sistemului de protecție socială a suferit întârzieri în ceea ce privește consolidarea diferitelor prestații și instituirea ghișeelor administrative unice pentru furnizarea de servicii de protecție socială.

- (14) Repartizarea funcțională a competențelor administrației publice între nivelul central și cel local este complexă, iar sistemul este fragmentat. Alocarea funcțiilor administrative descentralizate nu corespunde capacității fiscale a unităților locale responsabile. Unitățile locale sunt astfel puternic dependente de transferurile efectuate de administrația centrală, iar între regiuni persistă disparități considerabile în ceea ce privește furnizarea de servicii publice. Fragmentarea administrației publice afectează furnizarea serviciilor, mediul de afaceri și eficiența cheltuielilor publice. Reforma administrației publice nu a înregistrat progrese substanțiale. S-a introdus un cadru juridic pentru comasarea voluntară a administrațiilor publice locale, dar nu s-au luat măsuri pentru a stimula aceste administrații să recurgă la această posibilitate. Procesul de raționalizare a sistemului agențiilor de stat avansează cu pași mici.
- (15) Dispozițiile referitoare la salariile din sectorul public sunt diferite de la o instituție publică la alta în ceea ce privește definiția complexității locului de muncă, avantajele extra-salariale și suplimentele salariale. Acest lucru limitează controlul guvernului asupra masei salariale și afectează eficiența sectorului public. Având în vedere ponderea relativ mare a angajaților din sectorul public în raport cu populația totală încadrată în muncă, evoluțiile salariale din sectorul public sunt, de asemenea, relevante pentru întreaga economie.
- (16) Întreprinderile de stat sunt foarte prezente în economie. Deficiențele în ceea ce privește guvernanta, inclusiv lipsa monitorizării corecte a performanțelor, se traduc în continuare printr-o rentabilitate a întreprinderilor de stat cu mult mai scăzută decât cea a întreprinderilor private comparabile, cu consecințe negative asupra finanțelor publice. Cotarea la bursă a acțiunilor întreprinderilor deținute de stat poate contribui la îmbunătățirea guvernantei acestora, în special prin promovarea mecanismelor de raportare și de control intern. În cursul anului trecut, s-au înregistrat puține progrese pe calea spre privatizarea întreprinderilor de stat.
- (17) Banca națională de promovare – „Banca Croată pentru Reconstrucție și Dezvoltare” (HBOR) – care este o entitate aflată în proprietatea statului, ar putea juca un rol crucial în redresarea economică a Croației. Activitățile sale de creditare ar putea avea un impact semnificativ asupra promovării investițiilor, remediind, în același timp, disfuncționalitățile pieței. Un cadru de reglementare adecvat și o bună guvernanta a întreprinderii sunt necesare pentru a limita riscul asociat activității pe care o desfășoară, în special deoarece HBOR acordă tot mai mult împrumuturi directe.

- (18) Evaluarea independentă a calității activelor din portofoliul de credite al HBOR, pe care autoritățile intenționează să o realizeze în 2017, reprezintă un prim pas în abordarea provocărilor sus-menționate. Între timp, este necesară consolidarea mecanismelor de monitorizare și de răspundere aplicabile HBOR.
- (19) Rata de absorbție a fondurilor structurale și de investiții europene a fost, până în prezent, scăzută din cauza unor factori precum: capacitate administrativă insuficientă, proceduri greoaie și numărul limitat de proiecte gata de a fi puse în aplicare.
- (20) În Croația, mediul de afaceri prezintă în continuare deficiențe majore care afectează climatul de investiții. Numeroasele taxe parafiscale impuse firmelor afectează încă mediul de afaceri. Cadrul de reglementare aplicabil prestatorilor de servicii și profesiilor reglementate rămâne restrictiv. Există restricții privind accesul la anumite profesii reglementate și exercitarea acestora, printre care se numără și profesiile juridice și consultanții fiscali. Croația a analizat necesitatea și proporționalitatea acestor restricții, însă adoptarea unor măsuri în acest sens a fost întârziată. În plus, profesiile reglementate și întreprinderile se confruntă cu un nivel ridicat al sarcinii administrative.
- (21) Instabilitatea reglementărilor și impresia de proastă calitate pe care o oferă legislația afectează mediul de afaceri. Calitatea și eficiența sistemului judiciar, în special a instanțelor comerciale, sunt afectate de durata procedurilor, de numărul mare de cauze restante aflate pe rolul instanțelor și de incoerența jurisprudenței. Sistemele informatice sunt prea puțin dezvoltate, în special în ceea ce privește comunicarea cu părțile în cadrul procedurilor judiciare și transmiterea electronică a documentelor de procedură.
- (22) Rezoluția creditelor neperformante este esențială pentru soluționarea problemei îndatorării excesive în economie. În acest sens, s-au înregistrat progrese importante, prin consolidarea cadrelor în materie de pre-insolvență și de insolvență pentru întreprinderi și prin adoptarea unei proceduri de insolvență pentru persoanele fizice. Impactul acestor noi cadre necesită o monitorizare detaliată. Cu toate acestea, insecuritatea juridică în ceea ce privește tratamentul fiscal al creanțelor anulate constituie încă un obstacol în calea lichidării rapide a împrumuturilor neproductive acordate de bănci.

- (23) 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 2016. De asemenea, a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă, precum 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 lor cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea consolidării guvernantei economice globale a UE prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările formulate în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-5 de mai jos.
- (24) În lumina evaluării respective, Consiliul a examinat Programul de convergență, iar avizul ⁴ său se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.
- (25) Prin prisma bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, 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 1-5 de mai jos,

⁴ Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.

RECOMANDĂ ca, în perioada 2016-2017, Croația să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să asigure o corectare durabilă a deficitului excesiv în 2016. Apoi, să realizeze o ajustare bugetară anuală de cel puțin 0,6 % din PIB în 2017. Să utilizeze eventualele venituri excepționale pentru a accelera reducerea ponderii datoriei publice în produsul intern brut. Până în septembrie 2016, să consolideze atât regulile fiscale numerice, cât și independența și mandatul Comisiei pentru politica fiscal-bugetară. Până la sfârșitul anului 2016, să îmbunătățească planificarea bugetară și să consolideze cadrul bugetar multianual. Până la sfârșitul anului 2016, să demareze o reformă a impozitării recurente a proprietăților imobiliare. Să consolideze cadrul de gestionare a datoriei publice. Să adopte și să inițieze punerea în aplicare a unei strategii de gestionare a datoriei pentru perioada 2016-2018.
2. Până la sfârșitul anului 2016, să ia măsuri pentru a descuraja pensionarea anticipată, să accelereze procesul de tranziție către creșterea vârstei legale de pensionare și să alinieze sistemul de pensii pentru anumite categorii la normele sistemului general de pensii. Să adopte măsuri corespunzătoare de perfecționare și recalificare menite să îmbunătățească capacitatea de inserție profesională a populației în vârstă de muncă, acordând o atenție specială persoanelor cu un nivel scăzut de calificare și șomerilor de lungă durată. Să consolideze prestațiile de protecție socială, inclusiv regimurile speciale, prin alinierea criteriilor de eligibilitate și prin integrarea gestionării lor și concentrarea ajutorului asupra celor care au cea mai mare nevoie de sprijin.
3. Până la sfârșitul anului 2016, să înceapă reducerea fragmentării și să îmbunătățească repartizarea funcțională a competențelor în administrația publică pentru a spori eficiența și pentru a reduce disparitățile teritoriale în furnizarea serviciilor publice. În urma unor consultări cu partenerii sociali, să armonizeze cadrele de stabilire a salariilor din administrația publică și din serviciile publice. Să continue procesul de cesionare a activelor statului și să consolideze monitorizarea performanței întreprinderilor deținute de stat și responsabilitatea consiliilor de administrație, inclusiv prin înregistrarea de progrese în ceea ce privește cota la bursă a acțiunilor întreprinderilor de stat.
4. Să reducă semnificativ taxele parafiscale. Să elimine restricțiile de reglementare nejustificate care împiedică accesul la profesiile reglementate și practicarea acestora. Să reducă sarcina administrativă asupra întreprinderilor.

5. Să ia măsuri pentru a îmbunătăți calitatea și eficiența sistemului judiciar în instanțele comerciale și administrative. Să faciliteze găsirea unor soluții în cazul creditelor neperformante, în special prin îmbunătățirea tratamentului fiscal al acestora.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*
