ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 9 юли 2019 година

относно националната програма за реформи на Хърватия за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Хърватия за 2019 г.

(2019/C 301/11)

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 16 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,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

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 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. Тя взе предвид европейския стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, на 21 ноември 2018 г. Комисията също прие Доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Хърватия ще бъде една от държавите членки, за които ще бъде извършен задълбочен преглед.

(2) Докладът за Хърватия за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Хърватия в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 г. ([3]), последващите действия във връзка със специфичните препоръки, отправени към Хърватия през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Той включваше също така задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, резултатите от който бяха публикувани също на 27 февруари 2019 г. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Хърватия са налице макроикономически дисбаланси, свързани с високите равнища на публичния, частния и външния дълг в контекста на нисък потенциален растеж. През последните години обаче дисбалансите намаляват, подпомагани от стабилния номинален растеж и разумната фискална политика. Негативната нетна външна позиция се подобрява поради запазващия се излишък по текущата сметка. Публичният дълг е намалял значително в сравнение с пиковото си равнище през 2015 г. Продължава да намалява дългът на частния сектор, въпреки че се очаква темпото на намаляването му да се забави поради възстановяването на растежа на кредитите и инвестициите. Финансовият сектор има добра капитализация и е рентабилен, но делът на необслужваните кредити остава висок, въпреки че бележи спад. Политическите действия се засилват, но цялостното прилагане на структурните мерки продължава да бъде от решаващо значение за укрепването на устойчивостта на икономиката. Въпреки постигнатия известен напредък, все още има проблеми с пълнотата, точността и графика на икономическата и държавната финансова статистика.

([1]) ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.
([2]) ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
([3]) ОВ C 320, 10.9.2018 г., стр. 44.

(3) На 18 април 2019 г. Хърватия представи своята национална програма за реформи за 2019 г. и своята програма за конвергенция за 2019 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(4) Съответните специфични за държавата препоръки до известна степен бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([4]), 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 промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление.

(5) Спрямо Хърватия понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и тя подлежи на правилото за дълга. Като се започне от излишък по консолидирания държавен бюджет от 0,2 % от брутния вътрешен продукт (БВП) през 2018 г., в програмата за конвергенция за 2019 г. се планира номиналното салдо да намалее до –0,3 % от БВП през 2019 г. и след това постепенно да се подобри до излишък от 0,8 % от БВП през 2022 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо ([5]), средносрочната бюджетна цел, която бе променена от структурен дефицит в размер на 1,75 % от БВП през 2019 г. на 1 % от БВП през 2020 г., се очаква да продължи да бъде преизпълнявана през програмния период. Според програмата за конвергенция за 2019 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне от 71,6 % от БВП през 2019 г. на 68,5 % през 2020 г. и да продължи да спада до 62 % през 2022 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е благоприятен. Въпреки това планираните бюджетни цели изглеждат предпазливи. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се предвижда салдо по консолидирания държавен бюджет от 0,1 % и 0,5 % от БВП съответно през 2019 г. и 2020 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. структурното салдо ще се задържи на – 0,8 % от БВП през 2019 г. и на –0,5 % от БВП през 2020 г., което остава над средносрочната бюджетна цел. Според прогнозите през 2019 г. и 2020 г. Хърватия ще изпълни правилото за дълга. Като цяло Съветът е на мнение, че се предвижда Хърватия да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж през 2019 г. и 2020 г.

(6) През декември 2018 г. парламентът на Хърватия прие Закона за фискалната отговорност. Неговата цел е укрепване на структурата и определяне на мандат на Комисията по фискална политика и определяне на числово изразени фискални правила, включително правило за структурното бюджетно салдо. През март 2019 г. мандатът на Националната сметна палата бе подсилен чрез въвеждане на механизми за санкциониране в случаи на неспазване на нейните препоръки и разширяване на обхвата на нейните одити. Фискалната рамка ще бъде укрепена допълнително с приемането на изменения Закон за бюджета. Очаква се това да доведе до подобряване на бюджетното планиране, събирането на фискални данни и критериите за емитиране на държавни гаранции.

(7) Териториалната разпокъсаност на хърватската публична администрация се отразява на нейната ефективност и води до задълбочаване на различията между регионите. Множество малки органи за местно управление често страдат от липса на достатъчни финансови и административни ресурси, за да предоставят услугите в обхвата на техните правомощия. Това води до големи различия в предоставянето на обществени услуги между силните и слабите във финансово и административно отношение местни органи в Хърватия. На равнище централно правителство органите предприемат стъпки към опростяване на тромавата система от държавни агенции, но законовата рамка, чрез която ще се постигне по-голяма хомогенност на системата, все още не е приета. Планира се отговорностите на поделенията на централната администрация, работещи на местно равнище, да бъдат прехвърлени към администрациите в съответните региони.

(8) Системата за здравеопазване е натрупала още дългове през 2018 г., което представлява риск за публичните финанси. За финансирането на системата се разчита на вноски от работещата част от населението и на трансфери от държавния бюджет, въпреки че последните продължават да бъдат на равнище, което е недостатъчно за пълно покриване на разходите. Очаква се финансовото положение на здравната система да се подобри благодарение на увеличаването на здравната застрахователна премия, въведено през 2019 г., и на акцизите върху тютюневите изделия, въведени през декември 2018 г. Текущото функционално интегриране на болниците и действията, насочени към подобряване на първичните грижи, могат да доведат до повишаване на ефективността на разходите, но изпълнението става бавно.

([4]) 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 (ЕС) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

([5]) Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и временните мерки, преизчислено от Комисията по общоприетата методика.

(9) На рамката за определяне на заплатите липсва последователност в публичната администрация и публичните услуги, което се отразява върху равното третиране и възпрепятства централния контрол върху разходите за заплати в публичния сектор. Няколко пъти бе отлагано ново законодателство за определяне на заплатите на държавните служители. Целта на закона е да се постигне по-голяма хармонизация в публичната администрация чрез въвеждане на общи таблици за заплатите и коефициенти за сложност на работата, основани на по-последователни длъжностни характеристики и рамки за компетентностите. В Хърватия има рамка за социален диалог, но работните методи и процедури трябва да се подобрят с оглед на реалния социален диалог. Фрагментарността на профсъюзите също води до отслабване на ефективността на социалния диалог.

(10) През 2018 г. равнището на безработицата продължи бързо да намалява. Младежката безработица също се понижи значително, но остава висока. Въпреки това равнищата на активност и заетост в Хърватия остават ниски, като значителна роля за неактивността играят ранното пенсиониране и поемането на отговорности, свързани с полагане на грижи. Достъпът до заетост трябва да се подобри, например чрез предвиждане и предоставяне на подходящи умения. Много фактори за неактивност все още са налице и изглежда, че настоящите мерки за подпомагане на навлизането на хората на трудовия пазар не са достатъчни. Капацитетът на институциите на пазара на труда остава ограничен, а сътрудничеството между службите по заетостта, социалните служби и други имащи отношение към въпроса заинтересовани страни е слабо. През 2019 г. в сила влезе важен пакет от реформи на пенсионната система. Основните цели на реформата са три: i) да се преодолеят структурните несъответствия, довели до несправедливо отношение към някои групи пенсионери; ii) да се повиши адекватността на пенсионната система чрез удължаване на професионалния живот; и iii) да се подсили институционалната структура и резултатността на втория пенсионен стълб.

(11) Социално-икономическите различия са важен фактор за образователното равнище в Хърватия. Резултатите на страната в областта на образованието са под средните за Съюза, особено що се отнася до образованието и грижите в ранна детска възраст, основните умения, висшето образование, участието в програмите за учене за възрастни и съответствието между трудовия пазар и професионалното образование и обучение. В Хърватия се извършва реформа на учебните програми като пилотен проект, но тази реформа ще достигне пълния си потенциал само ако бъде приложена цялостно и бъде съпроводена от обучение на учителите.

(12) Въпреки все още относително високата безработица, в някои сектори на икономиката има недостиг на работна ръка, основно поради недостиг на умения. Подобряването на цифровите умения може да доведе до повишаване на производителността и преодоляване на недостига на някои умения. Недостатъчното съответствие между професионалното образование и обучение и нуждите на трудовия пазар допринася за ниското равнище на заетост сред завършилите образование. Участието на студенти в програми, които включват учене в процеса на работа, е слабо. Очаква се създаването на регионалните експертни центрове и експерименталните програми за дуална система на обучение да доведат до подобряване на качеството на професионалното образование и обучение и до улесняване на установяването на нуждите от умения. Участието в програми за обучение на възрастни, предлагани като част от мерките да подпомагане на намирането на работа или обучение, е ниско. Това важи особено за най-силно нуждаещите се от образование, като нискоквалифицирани и безработни лица.

(13) Процентът на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, намалява, но въпреки това остава по-висок от средното за Съюза. Рискът е особено голям за възрастните хора и лицата с увреждания. Капацитетът на социалните обезщетения за намаляване на бедността остава слаб в сравнение със средното за Съюза равнище. Властите предприеха стъпки за подобряване на регистрирането на социалните обезщетения, предоставени на местно равнище, чрез хармонизиране на тяхната класификация. Това би трябвало да доведе до по-точна информация за предоставените в страната обезщетения, което може да се използва за повишаване на ефективността на системата за социална закрила при оказването на помощ на най-силно нуждаещите се лица.

(14) Транспортната мрежа е небалансирана, като изоставането при железопътната инфраструктура е значително, а това води до ниско качество на услугата и възпрепятства мобилността на работещите. Обществеият транспорт в по-малките градове страда от липса на подходяща инфраструктура. Емисиите на парникови газове от автомобилния транспорт са се увеличили значително през последните пет години. Делът на възобновяемите източници на енергия в транспортния сектор е доста под целта от 10 % за 2020 г. Необходими са допълнителни усилия и инвестиции за ефективно намаляване на големия процент автомобили, движещи се с енергия от изкопаеми горива, насърчаване на интермодалността и, като цяло, ограничаване на нарастващите емисии на парникови газове от транспортния сектор.

(15) Високата енергоемкост на Хърватия може да бъде понижена чрез инвестиции в енергийна ефективност и интелигентни енергийни системи. Особено внимание следва да се обърне на намаляването на енергийното потребление на сградите и на повишаването на енергийната ефективност на мрежите за отопление на окръжно равнище. Инвестициите във възобновяеми източници на енергия, като например вятърна и слънчева енергия, имат значителен потенциал в сектора на отоплението и охлаждането. Тяхното стимулиране ще даде възможност за засилване на енергийната независимост на островите в Хърватия в съответствие с инициативата „Чиста енергия за островите в ЕС“. Освен това Хърватия е особено уязвима от рискове в областта на климата, по-специално наводнения и горски пожари.

(16) Инвестициите могат също така да стимулират прехода към кръгова икономика. Те са необходими, за да се подпомогне разделното събиране на отпадъци и рециклирането като алтернативи на депонирането на отпадъци, за разработване на алтернативи на суровини и увеличаване на търсенето на рециклирано съдържание и за повишаване на обществената осведоменост за практиките и поведението в областта на устойчивото потребление. Освен това са необходими значителни инвестиции за гарантиране на събирането и преработката на отпадни води в агломерации над 2 000 еквивалент жители. Инвестициите в мрежата за водоснабдяване може да допринесат за намаляване на течовете на питейна вода и за спазване на изискванията за качество, които все още не са изпълнени.

(17) Капацитетът за изследвания и иновации и въвеждането на високи технологии се нуждаят от инвестиции с цел подобряване на резултатите в областта на иновациите и стимулиране на нарастването на производителността, което е възпрепятствано от фрагментарните и неефективни политики в областта на изследванията и иновациите. Стратегията на Хърватия за интелигентна специализация за периода 2016—2020 г. има за цел стимулиране на иновациите, преодоляване на фрагментарността на системата и организиране на изследователските и развойни дейности на базата на основни икономически приоритети. Очаква се по-нататъшно ускоряване на нейното прилагане. Инвестициите могат да подкрепят сътрудничеството между университетите и предприятията, да дадат възможност за трансфер на технологии и търговска реализация на резултатите от научните изследвания и да допринесат за укрепване на управлението.

(18) Мерките за подобряване на корпоративното управление в държавните предприятия бележат бавен напредък. Приет бе нов кодекс за корпоративно управление и бяха възложени планиране в средносрочен план и отчитане на резултатите. Въпреки това съчетанието от силно присъствие на държавни предприятия в много сектори и тяхната ниска рентабилност и производителност продължава да бъде тежест за икономиката. През 2018 г. списъкът на дружествата, които представляват специален интерес, бе намален допълнително и в момента повече дружества официално отговарят на условията за продажба, но няма ясна приватизационна стратегия. Усилията на властите явно са насочени към освобождаване от голямото оставащо количество миноритарни дялове и активирането на непроизводствените активи. Смята се, че корупцията е широко разпространена и се увеличава. Липсват ефективни инструменти за предотвратяване и санкциониране на корупцията, по-специално на местно равнище. Запазва се необходимостта от укрепване на механизмите за надзор и санкциониране за назначенията в местни публични дружества.

(19) Прекомерните административни и законодателни изисквания и парафискалните (неданъчни) такси са бреме за предприятията, особено за малките предприятия. Идентифицирането на административната тежест приключи, а това дава възможност на властите да пристъпят към прилагане на необходимите мерки за подпомагане. Намаленията на парафискалните такси се бавят. Големият брой прекомерно регулирани професионални услуги е пречка за конкуренцията. В някои сектори бе постигнат напредък, по-специално при таксиметровите услуги, но в сила остават прекомерни ограничения за много важни за икономиката професии.

(20) Въпреки напредъка, значителните забавяния и продължителните производства в гражданските и търговските съдилища водят до намаляване на правната сигурност, а неефективността на наказателното правосъдие е пречка за борбата срещу икономическите и финансови престъпления. Възприемането на съдебната власт като независима е продължило да се влошава. Измененията в закона за Държавния съдебен съвет бяха приети през 2018 г. С изключение на Висшия търговски съд, продължаващото намаляване на забавянията се дължеше предимно на по-малкия брой новозаведени дела. В някои съдилища се изпробва комуникация по електронен път, но предстои това да се направи в национален мащаб.

(21) Програмирането на средствата от Съюза за периода 2021—2027 г. би могло да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, посочени в препоръките, и по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната за 2019 г. Това би дало възможност на Хърватия да се възползва максимално от тези средства в определените сектори, като вземе под внимание различията между регионите. Укрепването на административния капацитет на страната за управление на тези фондове е важен фактор за успеха на тези инвестиции. Институционалната структура за обществени поръчки се нуждае от укрепване, за да се подобри спазването и да се даде възможност на стратегическите обществени поръчки да постигнат политическите цели и да се гарантират ефективни публични разходи.

(22) В контекста на европейския семестър през 2019 г. Комисията извърши цялостен анализ на икономическата политика на Хърватия и го публикува в доклада за страната за 2019 г. Тя извърши и оценка на програмата за конвергенция за 2019 г., на националната програма за реформи за 2019 г. и на последващите мерки, свързани с препоръките, отправени към Хърватия през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за устойчивата фискална и социално-икономическа политика в Хърватия, но и съответствието им с правилата и насоките на Съюза. Това отразява необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите решения на държавите членки.

(23) В светлината на тази оценка, Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2019 г. и неговото становище е ([6]), че се предвижда Хърватия да спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж.

(24) С оглед на задълбочения преглед на Комисията и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи за 2019 г. и конвергентната програма за 2019 г. Неговите препоръки, отправени съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011, са отразени в препоръки 1 — 4 по-долу. Фискалните политики, упоменати в препоръка 1, допринасят, наред с друго, за преодоляването на дисбалансите, свързани с големия държавен дълг,

ПРЕПОРЪЧВА на Хърватия да предприеме следните действия през 2019 и 2020 г.:

1. Да укрепи бюджетната рамка и да извършва мониторинг на условните пасиви на централно и местно равнище. Да намали териториалната разпокъсаност на публичната администрация и да рационализира функционалното разпределение на компетенциите.

2. Да постигне резултати във връзка с образователната реформа и да подобри достъпа до образование и обучение на всички равнища, както и тяхното качество и приложимост на пазара на труда. Да консолидира социалноосигурителните обезщетения и да подобри капацитета им за намаляване на бедността. Да укрепи мерките и институциите в областта на трудовия пазар и тяхната координация със социалните служби. Да въведе — в консултация със социалните партньори — хармонизирани рамки за определяне на заплатите в публичната администрация и публичните услуги.

3. Да ориентира свързаната с инвестиции икономическа политика към изследванията и иновациите, устойчивия градски и железопътен транспорт, енергийната ефективност, възобновяемите източници на енергия и инфраструктурата в областта на околната среда, като се вземат предвид различията между регионите. Да повиши капацитета на администрацията да изготвя и прилага обществени проекти и политики.

4. Да подобри корпоративното управление в държавните предприятия и да ускори продажбите на такива предприятия и непроизводствените активи. Да засили предотвратяването и санкционирането на корупцията, по-специално на местно равнище. Да намали продължителността на съдебните производства и да подобри комуникацията по електронен път в съдилищата. Да намали най-обременяващите парафискални такси и прекомерното регулиране на пазара на продукти и услуги.

Съставено в Брюксел на 9 юли 2019 година.

За Съвета
Председател
M. LINTILÄ

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