RECOMANDAREA CONSILIULUI

din 9 iulie 2019

privind Programul național de reformă al Croației pentru 2019 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Croației pentru 2019

(2019/C 301/11)

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,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

(1) La data de 21 noiembrie 2018, Comisia a adoptat Analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european de coordonare a politicilor economice pentru anul 2019. Comisia a ținut cont în mod corespunzător de Pilonul european al drepturilor sociale, proclamat de Parlamentul European, Consiliu și Comisie la 17 noiembrie 2017. Prioritățile Analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 21 martie 2019. De asemenea, la data de 21 noiembrie 2018, Comisia a adoptat, pe baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Croația printre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.

(2) Raportul de țară pentru Croația din 2019 a fost publicat la 27 februarie 2019. Acesta a evaluat progresele realizate de Croația în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice țării adoptate de Consiliu la 13 iulie 2018 ([3]), măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor specifice țării adoptate în anii anteriori, precum și progresele realizate de Croația în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, raportul a inclus un bilanț aprofundat efectuat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, ale cărui rezultate au fost publicate tot la 27 februarie 2019. În urma analizei sale, Comisia a concluzionat că Croația se confruntă cu dezechilibre macroeconomice legate de nivelurile ridicate ale datoriei publice, private și externe, în contextul unei creșteri potențiale reduse. Cu toate acestea, dezechilibrele s-au redus în ultimii ani, tendință susținută de o creștere nominală solidă și de o politică fiscal-bugetară prudentă. Poziția externă netă negativă s-a îmbunătățit datorită menținerii excedentelor de cont curent. Datoria publică a scăzut în mod semnificativ de la vârful istoric înregistrat în 2015. Reducerea nivelului datoriei în sectorul privat este în curs, dar se preconizează că ritmul acesteia va încetini odată cu redresarea creșterii creditelor și a investițiilor. Sectorul financiar este bine capitalizat și profitabil, însă ponderea creditelor neperformante, deși în scădere, rămâne ridicată. Măsurile de politică au fost intensificate, dar punerea în aplicare aprofundată a măsurilor structurale rămâne un factor crucial pentru consolidarea rezilienței economiei. Deși s-au înregistrat unele progrese, există în continuare probleme legate de exhaustivitatea, exactitatea și termenele statisticilor privind economia și finanțele publice.

([1]) JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 320, 10.9.2018, p. 44.

(3) La 18 aprilie 2019, Croația și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2019 și Programul de convergență pentru 2019. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost luate în considerare într-o anumită măsură în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI") aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ([4]), Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea dacă acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care se va prevala de dispoziția menționată anterior în orientările sale privind aplicarea măsurilor prin care se stabilește o corelație între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernanță economică.

(5) În prezent, Croația se încadrează în componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere și face obiectul regulii privind datoria. Pornind de la un excedent bugetar de 0,2 % din produsul intern brut (PIB) în 2018, în Programul de convergență pentru 2019 se preconizează că soldul global se va deteriora, ajungând la -0,3 % din PIB în 2019, pentru ca apoi să înregistreze o îmbunătățire treptată și să ajungă la un excedent de 0,8 % din PIB în 2022. Pe baza soldului structural recalculat ([5]), se preconizează că se va depăși în continuare, pe întreaga perioadă a programului, obiectivul bugetar pe termen mediu – care a fost modificat de la un deficit structural de 1,75 % din PIB în 2019 la unul de 1 % din PIB începând din 2020. În conformitate cu Programul de convergență pentru 2019, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea de la 71,6 % din PIB în 2019 la 68,5 % din PIB în 2020 și va continua să scadă, ajungând la 62 % în 2022. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este plauzibil. Cu toate acestea, obiectivele bugetare planificate par precaute. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se preconizează că soldul bugetului general va fi de 0,1 % din PIB în 2019 și, respectiv, 0,5 % din PIB în 2020. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se preconizează că soldul structural va fi de -0,8 % din PIB în 2019 și de -0,5 % din PIB în 2020, menținându-se peste obiectivul bugetar pe termen mediu. Se preconizează că Croația va respecta regula privind datoria în 2019 și în 2020. În ansamblu, Consiliul estimează că Croația va respecta dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere în 2019 și în 2020.

(6) În decembrie 2018, Parlamentul Croației a adoptat Legea privind responsabilitatea fiscal-bugetară. Scopul acesteia este de a consolida structura și mandatul Comisiei pentru politica fiscal-bugetară și de a stabili reguli bugetare numerice, inclusiv o regulă privind soldul bugetar structural. În martie 2019, mandatul Oficiului Național de Audit a fost consolidat prin introducerea unor mecanisme de sancționare aplicabile în cazul nerespectării recomandărilor oficiului și prin extinderea domeniului de aplicare al auditurilor sale. Cadrul fiscal-bugetar va fi consolidat în continuare prin adoptarea Legii modificate privind bugetul. Se preconizează că aceasta va îmbunătăți planificarea bugetară, colectarea datelor fiscal-bugetare și criteriile de emitere a garanțiilor guvernamentale.

(7) Fragmentarea teritorială a administrației publice din Croația afectează eficiența acesteia și exacerbează disparitățile regionale. Multe administrații locale mici nu dispun, adesea, de resurse financiare și administrative adecvate pentru a furniza serviciile care intră în sfera lor de competență. Acest lucru creează mari diferențe în ceea ce privește furnizarea serviciilor publice între unitățile locale cu resurse financiare și administrative solide și cele care nu dispun în mod suficient de astfel de resurse, pe întregul teritoriu al Croației. La nivelul administrației centrale, autoritățile au luat măsuri în direcția simplificării sistemului greoi al agențiilor de stat, dar încă nu a fost instituit cadrul juridic care să introducă un grad mai mare de omogenitate în întregul sistem. Se intenționează ca responsabilitățile birourilor locale ale administrației centrale să fie transferate către administrațiile județene.

(8) În sistemul de sănătate s-au acumulat datorii suplimentare în 2018, ceea ce reprezintă un risc pentru finanțele publice. Finanțarea sistemului depinde de contribuțiile populației active și de transferurile de la bugetul de stat, deși acestea din urmă s-au situat în mod constant sub nivelul necesar pentru acoperirea integrală a costurilor. Se preconizează că situația financiară a sistemului de sănătate se va îmbunătăți ca urmare a creșterii primei de asigurare de sănătate introduse în 2019 și a accizelor la tutun aplicate din decembrie 2018. Acțiunile în curs care vizează integrarea funcțională a spitalelor și îmbunătățirea asistenței medicale primare ar putea spori eficiența cheltuielilor, dar punerea în aplicare a acestora avansează lent.

([4]) 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]) Soldul ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și pe cele temporare, recalculat de Comisie prin aplicarea metodologiei stabilite de comun acord.

(9) Cadrul de stabilire a salariilor nu este coerent la nivelul administrației publice și al serviciilor publice, ceea ce afectează egalitatea de tratament și împiedică exercitarea controlului central asupra cheltuielilor salariale din sectorul public. Noua lege de stabilire a salariilor funcționarilor publici a fost amânată de mai multe ori. Obiectivul acestei legi este să asigure un grad mai mare de armonizare în întreaga administrație publică prin introducerea unor grile salariale comune și a unor coeficienți de măsurare a complexității locului de muncă, pe baza unor fișe de post și a unor cadre de competențe mai coerente. Croația dispune de un cadru de dialog social, însă metodele și procedurile de lucru trebuie îmbunătățite în vederea unui dialog social autentic. Fragmentarea sindicatelor reduce, la rândul său, eficacitatea dialogului social.

(10) În 2018, rata șomajului a continuat să scadă rapid. Șomajul în rândul tinerilor a scăzut, de asemenea, în mod considerabil, dar rămâne la un nivel ridicat. Cu toate acestea, ratele de activitate și de ocupare a forței de muncă în Croația rămân scăzute, pensionarea anticipată și responsabilitățile de îngrijire jucând un rol important în materie de inactivitate. Trebuie să se îmbunătățească accesul la piața forței de muncă, de exemplu prin anticiparea și punerea la dispoziție a competențelor adecvate. Există în continuare mulți factori care generează inactivitatea, iar măsurile actuale menite să faciliteze intrarea pe piața muncii par să fie insuficiente. Capacitatea instituțiilor de pe piața forței de muncă rămâne limitată, iar cooperarea dintre serviciile de ocupare a forței de muncă, serviciile sociale și alte părți interesate relevante este deficitară. În 2019, a intrat în vigoare un pachet important de reformare a sistemului de pensii. Această reformă urmărește trei obiective principale: (i) să abordeze inconsecvențele la nivel de concepție a sistemului, care au condus la un tratament inechitabil în cazul anumitor populații de pensionari; (ii) să îmbunătățească adecvarea sistemului de pensii prin prelungirea vieții active și (iii) să consolideze cadrul instituțional și performanța celui de al doilea pilon al sistemului de pensii.

(11) Diferențele socioeconomice reprezintă un factor important care are un impact asupra nivelului de instruire în Croația. Țara are rezultate sub media Uniunii în ceea ce privește educația, în special educația și îngrijirea timpurie, competențele de bază, rata de absolvire a învățământului terțiar, participarea adulților la învățare și relevanța pe piața muncii a educației și formării profesionale. Croația pune în aplicare reforma programelor școlare ca proiect-pilot, însă aceasta își va atinge potențialul maxim numai dacă va fi pusă în aplicare integral și va fi însoțită de instruirea profesorilor.

(12) În pofida șomajului care se situează încă la un nivel relativ ridicat, unele sectoare ale economiei se confruntă cu un deficit de forță de muncă, provocat în principal de lipsa de personal calificat. Îmbunătățirea competențelor digitale ar putea duce la creșterea productivității și la eliminarea unor lacune în materie de competențe. Relevanța limitată a educației și formării profesionale pentru piața muncii contribuie la o rată scăzută a ocupării forței de muncă în rândul absolvenților. Participarea studenților la programe care includ învățarea la locul de muncă este scăzută. Înființarea centrelor regionale de competențe și a programului experimental pentru învățământul dual ar trebui să amelioreze calitatea educației și formării profesionale și să faciliteze identificarea competențelor necesare. Participarea la programele educaționale pentru adulți, oferite ca parte a măsurilor menite să faciliteze găsirea unui loc de muncă sau a unui program de formare, este scăzută. Acest lucru este valabil în special pentru persoanele care au cea mai mare nevoie de educație, cum ar fi persoanele slab calificate și șomerii.

(13) Ponderea populației expuse riscului de sărăcie sau de excluziune socială este în scădere, dar rămâne peste media Uniunii. Persoanele în vârstă și persoanele cu handicap sunt cele mai expuse la un astfel de risc. Capacitatea prestațiilor sociale de a reduce sărăcia rămâne scăzută în comparație cu media Uniunii. Autoritățile au luat măsuri pentru a îmbunătăți evidența prestațiilor sociale furnizate la nivel local prin armonizarea clasificării acestora. Măsurile respective ar trebui să ducă la o imagine de ansamblu mai clară asupra prestațiilor oferite pe întregul teritoriu, care ar putea fi utilizată apoi pentru a îmbunătăți eficacitatea sistemului de protecție socială din perspectiva măsurii în care de acesta beneficiază persoanele care au cea mai mare nevoie de ajutor.

(14) Rețeaua de transport este dezechilibrată, în condițiile în care infrastructura feroviară este rămasă mult în urmă, ceea ce duce la servicii de slabă calitate și la obstacole în calea mobilității lucrătorilor. Transportul public din orașele mai mici nu dispune de o infrastructură adecvată. Emisiile de gaze cu efect de seră generate de transportul rutier au crescut semnificativ în ultimii cinci ani. Ponderea surselor regenerabile de energie în sectorul transporturilor este cu mult sub ținta de 10 % care ar trebui atinsă până în 2020. Sunt necesare eforturi și investiții suplimentare pentru reducerea efectivă a ponderii ridicate a autoturismelor alimentate cu combustibili fosili, pentru promovarea intermodalității și, în general, pentru reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră din sectorul transporturilor.

(15) Intensitatea energetică ridicată a Croației ar putea fi redusă prin investiții în eficiența energetică și în sisteme energetice inteligente. O atenție deosebită ar putea fi acordată reducerii consumului de energiei la nivelul clădirilor și îmbunătățirii eficienței energetice a rețelelor de încălzire centralizată. La rândul lor, investițiile în energia eoliană și solară, precum și utilizarea surselor regenerabile de energie pentru încălzire și răcire au un potențial considerabil. Promovarea acestora ar favoriza, totodată, autonomia energetică a insulelor Croației, în conformitate cu inițiativa „Energie curată pentru insulele din UE”. În plus, Croația este deosebit de vulnerabilă la riscurile climatice, în special la inundații și incendii forestiere.

(16) Investițiile ar putea promova, de asemenea, tranziția către o economie circulară. Acestea sunt necesare pentru a sprijini colectarea și reciclarea separată a deșeurilor, ca alternativă la depozitarea deșeurilor, pentru a dezvolta alte soluții care să înlocuiască materiile prime și pentru a spori cererea de conținut reciclat, precum și pentru a sensibiliza opinia publică în ceea ce privește comportamentul și practicile de consum durabile. În plus, sunt necesare și investiții semnificative pentru a se asigura colectarea și tratarea apelor reziduale în aglomerările cu peste 2 000 de locuitori echivalenți. Investițiile în rețelele de apă ar putea reduce pierderile de apă potabilă și ar putea duce la respectarea cerințelor de calitate care nu sunt încă îndeplinite.

(17) Sunt necesare investiții în capacitățile de cercetare și inovare și în utilizarea unor tehnologii avansate pentru a consolida performanța în materie de inovare și a stimula creșterea productivității, care este împiedicată de politici fragmentate și ineficiente în materie de cercetare și inovare. Strategia de specializare inteligentă a Croației pentru perioada 2016-2020 (RIS3) vizează stimularea inovării, eliminarea fragmentării care afectează sistemul și asigurarea organizării activităților de cercetare și dezvoltare în jurul unor priorități economice cheie, însă punerea în aplicare a acesteia ar trebui accelerată și mai mult. Investițiile ar putea sprijini colaborarea dintre universități și întreprinderi, permițând astfel transferul de tehnologie și comercializarea rezultatelor cercetării, și ar putea consolida guvernanța.

(18) Măsurile de îmbunătățire a guvernanței corporative în întreprinderile de stat au progresat lent. A fost adoptat un nou cod de guvernanță corporativă, iar planificarea la jumătatea perioadei și raportarea performanțelor au devenit obligatorii. Cu toate acestea, prezența masivă a întreprinderilor de stat în multe sectoare, cuplată cu profitabilitatea scăzută și productivitatea slabă ale acestora, continuă să afecteze economia. În 2018, lista întreprinderilor care prezintă un interes deosebit a fost scurtată și mai mult și a crescut numărul întreprinderilor care sunt acum eligibile în mod oficial pentru vânzare, însă nu există o strategie clară de privatizare. Autoritățile par să își concentreze eforturile pe eliminarea stocului important de acțiuni minoritare rămase și pe activarea activelor neproductive. Corupția este percepută ca fiind un fenomen răspândit pe scară largă și în creștere. Lipsesc instrumentele eficiente de prevenire și sancționare a cazurilor de corupție, în special la nivel local. Este în continuare necesar să se consolideze mecanismele de supraveghere și de sancționare a persoanelor numite în cadrul întreprinderilor publice locale.

(19) Cerințele administrative și legislative excesive și taxele parafiscale (nefiscale) reprezintă o povară pentru întreprinderi, în special pentru cele mai mici. Procesul de identificare a sarcinii administrative a fost finalizat, ceea ce le permite autorităților să lanseze punerea în aplicare a măsurilor de reducere justificate. Reducerea taxelor parafiscale înregistrează întârzieri. Numărul mare de servicii profesionale reglementate excesiv reprezintă un obstacol în calea concurenței. S-au înregistrat progrese în anumite sectoare, în special în ceea ce privește serviciile de taximetrie, însă există în continuare restricții excesive pentru multe profesii importante din punct de vedere economic.

(20) În pofida progreselor realizate, volumul substanțial de cauze nesoluționate și procedurile judiciare de lungă durată în materie civilă și comercială reduc securitatea juridică, iar ineficiențele care afectează justiția penală îngreunează lupta împotriva infracțiunilor economice și financiare. Percepția în ceea ce privește independența justiției s-a deteriorat și mai mult. În 2018 au fost adoptate modificări ale legii privind Consiliul Judiciar de Stat. Cu excepția Înaltei Curți Comerciale, reducerea continuă a numărului de cauze nesoluționate s-a datorat în principal scăderii numărului de cauze noi. În unele instanțe se testează comunicarea electronică, însă aceasta nu a fost încă extinsă la nivel național.

(21) Programarea fondurilor Uniunii pentru perioada 2021-2027 ar putea contribui la eliminarea unora dintre lacunele identificate în recomandări, în special în domeniile vizate de anexa D la raportul de țară pentru 2019. Acest lucru ar permite Croației să utilizeze în mod optim fondurile respective pentru sectoarele identificate, ținând seama de disparitățile regionale. Consolidarea capacității administrative a țării de a gestiona aceste fonduri reprezintă un factor important pentru succesul acestor investiții. Este necesară consolidarea cadrului instituțional în care se desfășoară achizițiile publice pentru a îmbunătăți respectarea normelor și a permite efectuarea de achiziții strategice care să îndeplinească obiectivele de politică vizate și să asigure eficiența cheltuielilor publice.

(22) În contextul semestrului european 2019, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Croației, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2019. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de convergență pentru 2019, Programul național de reformă pentru 2019, 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 fiscal-bugetară și socioeconomică sustenabilă în Croația, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările Uniunii. Acest lucru reflectă necesitatea consolidării guvernanței economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare.

(23) Consiliul a examinat Programul de convergență pentru 2019 prin prisma acestei evaluări și consideră ([6]) că este de așteptat ca Croația să respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

(24) Din perspectiva bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă pentru 2019 și Programul de convergență pentru 2019. Recomandările sale, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 1-4 de mai jos. Politicile fiscal-bugetare menționate în recomandarea 1 contribuie, printre altele, la corectarea dezechilibrelor legate de nivelul ridicat al datoriei publice,

RECOMANDĂ ca, în 2019 și în 2020, Croația să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să consolideze cadrul bugetar și monitorizarea datoriilor contingente la nivel central și local. Să reducă fragmentarea teritorială a administrației publice și să raționalizeze repartizarea funcțională a competențelor.

2. Să ducă la bun sfârșit reforma educației și să îmbunătățească accesul la educație și formare la toate nivelurile, precum și calitatea și relevanța acestora pe piața muncii. Să consolideze prestațiile sociale și să amelioreze capacitatea acestora de a reduce sărăcia. Să consolideze măsurile și instituțiile legate de piața muncii, precum și coordonarea acestora cu serviciile sociale. Să introducă, în consultare cu partenerii sociali, cadre armonizate de stabilire a salariilor în sectorul administrației publice și al serviciilor publice.

3. Să axeze politica economică legată de investiții pe cercetare și inovare, pe transportul urban și feroviar durabil, pe eficiența energetică, pe sursele regenerabile de energie și pe infrastructura de mediu, ținând seama de disparitățile regionale. Să amelioreze capacitatea administrației de a elabora și de a pune în aplicare proiecte și politici publice.

4. Să îmbunătățească guvernanța corporativă a întreprinderilor de stat și să accelereze vânzarea acestor întreprinderi și a activelor neproductive. Să consolideze prevenirea și sancționarea corupției, în special la nivel local. Să reducă durata procedurilor judiciare și să aducă îmbunătățiri comunicării electronice în instanțe. Să reducă taxele parafiscale cele mai împovărătoare și reglementarea excesivă a pieței produselor și serviciilor.

Adoptată la Bruxelles, 9 iulie 2019.

Pentru Consiliu
Președintele
M. LINTILÄ

([6]) În temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.