Consejo de la Unión Europea

Bruselas, 15 de junio de 2018
(OR. en)

9430/18

ECOFIN 510
UEM 189
SOC 322
EMPL 258
COMPET 380
ENV 364
EDUC 214
RECH 237
ENER 189
JAI 523

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.° doc. Ción.:	9192/18 - COM(2018) 410 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Croacia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2018 de Croacia

Adjunto se remite a las Delegaciones el proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, en su versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo, basada en la propuesta de la Comisión COM(2018) 410 final.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Croacia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2018 de Croacia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas[1], y en particular su artículo 9, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El 22 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2018 para la coordinación de las políticas económicas. Dicho Estudio tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo del 22 de marzo de 2018. El 22 de noviembre de 2017, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Croacia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.

(2) El informe específico de 2018 sobre Croacia se publicó el 7 de marzo de 2018. En él se evalúan los avances realizados por Croacia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 11 de julio de 2017[3], las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Croacia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Se incluía asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 7 de marzo de 2018. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Croacia todavía experimenta desequilibrios macroeconómicos excesivos, aunque se están reduciendo. Las vulnerabilidades están vinculadas a niveles elevados de deuda pública, privada y externa, en gran medida denominada en moneda extranjera. El nivel de préstamos dudosos sigue siendo elevado, especialmente para las sociedades no financieras. El potencial de crecimiento de Croacia sigue siendo insuficiente para permitir un ajuste duradero y en general se han registrado escasos avances en la aplicación de medidas encaminadas a abordar los problemas crónicos de baja utilización de la mano de obra y lento crecimiento de la productividad. La competitividad y la inversión se siguen viendo obstaculizadas por un entorno empresarial restrictivo, y la fragmentación de la Administración pública supone un lastre para la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

[3] DO C 261 de 9.8.2017, p. 1.

(3) El 26 de abril de 2018, Croacia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2018 y su Programa de Convergencia de 2018. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.

(4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo[4], cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.

(5) Croacia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y está sujeta a la norma en materia de deuda. Partiendo de un superávit de las administraciones públicas del 0,8 % del PIB en 2017, el Programa de Convergencia de 2018 prevé que el saldo global caiga hasta registrar un déficit del 0,5 % del PIB en 2018 y que después mejore gradualmente hasta llegar a un superávit del 0,5 % del PIB en 2021. El objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit estructural del 1,75 % del PIB) se prevé que siga alcanzándose con creces durante todo el período del programa. Según el Programa de Convergencia de 2018, se prevé que la ratio deuda pública/PIB baje del 78,0 % del PIB en 2017 al 75,1 % en 2018 y que siga disminuyendo hasta el 65,9 % en 2021. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil. Sin embargo, los objetivos presupuestarios previstos parecen prudentes. Las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión estiman el saldo de las administraciones públicas en el 0,7 % y el 0,8 % del PIB en 2018 y 2019, respectivamente.

[4] Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

(6) El 11 de julio de 2017, el Consejo recomendó a Croacia permanecer en su objetivo presupuestario a medio plazo en 2018. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural se sitúe en el -0,3 % del PIB en 2018 y en el -0,6 % en 2019, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que Croacia cumpla la norma en materia de deuda en 2018 y 2019. En general, el Consejo considera que Croacia cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2018 y 2019.

(7) La adopción prevista de legislación fundamental para mejorar el marco presupuestario de Croacia está pendiente desde hace tiempo. Los fallos en la concepción de la normativa fiscal digital hacen ineficaz la planificación de la política presupuestaria y el papel de la Comisión de Política Presupuestaria como organismo independiente es todavía poco relevante. El aún elevado nivel de deuda pública de Croacia y su exposición al riesgo de tipo de cambio significa que siguen siendo esenciales unas prácticas sanas de gestión de la deuda. En 2017 se reforzó la función de gestión de la deuda y se elaboró una estrategia para dicha gestión, que exige actualizaciones periódicas. La introducción de un impuesto sobre bienes inmuebles ya se pospuso y no hay indicios de cuándo y cómo se aplicará. Esto deja a Croacia con una baja proporción de ingresos procedentes de la fiscalidad recurrente sobre los bienes inmuebles. Tal impuesto podría crear margen para mejorar una recaudación de ingresos que favorezca el crecimiento, garantizando al mismo tiempo una fuente de ingresos estable y previsible para las administraciones locales.

(8) El mercado laboral croata siguió recuperándose en 2017. No obstante, las tasas de empleo y de actividad siguen estando muy por debajo de la media de la Unión, lo que obstaculiza el crecimiento potencial. Hasta la fecha, la edad legal de jubilación es de 62 años para las mujeres y de 65 para los hombres. La convergencia y el aumento de la edad legal de jubilación es lento, porque está previsto que ambos sexos no alcancen la edad de jubilación de 67 años hasta 2038. Además, los trabajadores mayores pueden beneficiarse de muchas vías para la jubilación anticipada y el sistema de pensiones incluye una serie de regímenes especiales que ofrecen unas condiciones de jubilación más favorables. Las responsabilidades familiares de las mujeres contribuyen además a su reducida participación en el mercado laboral. La consiguiente baja duración media de la vida laboral implica una insuficiencia de las pensiones actuales y futuras, y riesgo de pobreza en la vejez. Las medidas anunciadas para fomentar la prolongación de la vida laboral todavía no se han aplicado.

(9) Aunque existe una estructura de diálogo social en Croacia, la interacción efectiva entre las autoridades y las partes interesadas en el proceso de elaboración de las políticas es limitada y ha estado circunscrita principalmente a la comunicación por escrito de opiniones sobre las medidas propuestas por el Gobierno. Además, la gran fragmentación de los sindicatos limita su capacidad para implicarse realmente en el diálogo social.

(10) A pesar de recientes mejoras, la proporción de población en riesgo de pobreza o exclusión social sigue siendo alta, con marcadas disparidades territoriales entre condados. Los mayores, los trabajadores menos cualificados y las personas con discapacidad se ven particularmente afectados. El sistema de protección social presenta carencias desde el punto de vista de la eficacia y la equidad. Las prestaciones sociales tienen una limitada capacidad de reducción de la pobreza. La falta de coordinación entre instituciones y la inferior capacidad presupuestaria de las administraciones locales más pobres provoca disparidades en la oferta de prestaciones sociales.

(11) Croacia se sitúa por debajo de la media de la Unión en materia de inversión en educación, educación primaria y guarderías, formación básica, número de personas con estudios de educación superior finalizados y relevancia de la educación y la formación profesionales para el mercado laboral. El país ha iniciado la aplicación de varias reformas contempladas en la estrategia en materia de educación, ciencia y tecnología. Es probable que la reforma de los planes de estudio tenga un impacto positivo en la calidad de la enseñanza, si se aplica en su totalidad y coherentemente con otras acciones en el marco de la estrategia. La importancia para el mercado laboral de los programas de formación profesional parece escasa, como sugiere el hecho de que más de la mitad de los desempleados registrados tienen un título de formación profesional. Es necesaria una mayor coordinación entre las autoridades públicas y las empresas para mejorar la identificación de las necesidades en materia de cualificaciones. El sistema de educación de adultos destinado a contribuir a la inclusión en el mercado laboral se caracteriza por un gran número de prestadores en todo el país, aunque desigualmente distribuidos, y por unos programas de aprendizaje que no se evalúan adecuadamente. La participación en programas de educación de adultos y programas educativos ofrecidos como parte de las políticas activas del mercado laboral es sumamente baja.

(12) La fragmentación territorial de la Administración pública croata y la amplia distribución de competencias entre los niveles de gobierno lastran la eficacia de los servicios públicos y del gasto público. Muchas pequeñas unidades locales carecen de la suficiente capacidad financiera y administrativa para desarrollar funciones descentralizadas. Los indicadores de la eficacia de la Administración pública muestran unos resultados inferiores a la media de la Unión, lo que constituye un obstáculo para el diseño y la aplicación de políticas públicas y para un uso más eficiente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. La reducción prevista del número de sucursales locales de la Administración central y la racionalización del sistema de organismos estatales se han pospuesto nuevamente. La falta de coherencia en los mecanismos de fijación de salarios en la Administración y los servicios públicos impiden la igualdad de trato y el control del Gobierno sobre la masa salarial del sector público. La legislación prevista para su armonización se ha pospuesto de nuevo, hasta mediados de 2018. Las autoridades han dado los primeros pasos para integrar algunas funciones de los hospitales, con el fin de mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios y el acceso a la atención sanitaria. No obstante, un modelo inefectivo de financiación del sistema sanitario resulta en una acumulación de deudas, especialmente por lo que respecta a la asistencia hospitalaria.

(13) Las empresas estatales mantienen su gran presencia en la economía. Las medidas para mejorar su gestión han avanzado lentamente, y continúan mostrando bajos niveles de productividad y rentabilidad. Se ha adoptado nueva legislación sobre gestión y enajenación de activos del Estado.

(14) En noviembre de 2017 finalizó una revisión independiente de la calidad de los activos del Banco Croata de Reconstrucción y Desarrollo. Dada la importancia del Banco para la aplicación de los instrumentos financieros de la Unión y del Plan de Inversiones para Europa, así como su creciente implicación en préstamos directos, las conclusiones de la revisión deben utilizarse para reforzar el marco de supervisión y regulación del Banco y sus estructuras de gobernanza.

(15) La carga administrativa y las exacciones parafiscales siguen pesando sobre la actividad empresarial. La reducción de la carga administrativa ha progresado de manera constante, aunque a un ritmo muy pausado. Las reducciones de tasas parafiscales han sido moderadas y la transparencia es baja, ya que no se llevaron a cabo ni la actualización periódica del registro ni evaluaciones de impacto de los recortes previstos.

(16) El plan de acción contra la corrupción 2017-2018 debe aplicarse plenamente a fin de cumplir los objetivos de la estrategia de lucha contra la corrupción 2015-2020. Todavía se precisan mejoras en varios elementos clave, especialmente la declaración de patrimonio y de conflictos de intereses, la sensibilización sobre los cauces de denuncia de irregularidades y un control efectivo de los riesgos en la contratación pública, que sigue siendo muy vulnerable a la corrupción debido a la gran proporción de procedimientos de contratación internos en las entidades de propiedad estatal.

(17) La normativa restrictiva en los mercados de bienes y servicios, en particular un elevado número de profesiones muy reguladas, dificulta la competencia. La flexibilización de la normativa ha sido lenta en el contexto de una fuerte oposición por parte de grupos de interés.

(18) La lentitud de los procedimientos judiciales y los retrasos acumulados siguen pesando sobre la calidad y la eficiencia del sistema judicial y, por consiguiente, en la actividad empresarial. El descenso observado de los retrasos se debió principalmente a una menor entrada de nuevos asuntos y no a unas resoluciones más rápidas. A pesar de las mejoras registradas, la comunicación electrónica de los litigios y los procedimientos de insolvencia sigue infrautilizada.

(19) Mediante la estrategia de especialización inteligente de Croacia se están realizando esfuerzos específicos para reformar el sistema nacional de ciencia e innovación. Las responsabilidades políticas en materia de apoyo a la ciencia y la innovación parecen poco coordinadas, lo que debilita la aplicación de la estrategia. Del mismo modo, las principales universidades tienen estructuras de gobernanza muy fragmentadas y normas administrativas rígidas. La cooperación entre las instituciones de investigación y la empresa es escasa. No se realiza un seguimiento sistemático y una evaluación de impacto de las políticas de investigación e innovación existentes, lo que impide la correcta fijación de prioridades. El sistema de enseñanza superior podría beneficiarse de incentivos para promover la calidad y la pertinencia del mercado laboral.

(20) En el contexto del Semestre Europeo de 2018, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Croacia y lo ha publicado en el informe por país de 2018. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2018, el Programa Nacional de Reformas de 2018 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Croacia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Croacia, sino también en qué medida son conformes con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.

(21) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2018 y opina[5] que cabe esperar que Croacia cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(22) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2018 y el Programa de Convergencia de 2018. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

RECOMIENDA a Croacia que tome medidas en 2018 y 2019 con el fin de:

1. Reforzar el marco presupuestario, en particular el mandato y la independencia de la Comisión de Política Presupuestaria. Introducir un impuesto recurrente sobre los bienes inmuebles.

2. Desalentar la jubilación anticipada, acelerar el paso a una mayor edad legal de jubilación y ajustar las disposiciones aplicables a determinadas categorías de pensiones a las normas del régimen general. Reformar el sistema de educación y formación profesionales para mejorar su calidad y su adecuación al mercado laboral, tanto para los jóvenes como para los adultos. Consolidar las prestaciones sociales y mejorar su capacidad de reducción de la pobreza.

3. Reducir la fragmentación territorial de la Administración pública, racionalizar la distribución funcional de competencias y mejorar la capacidad de diseño y aplicación de las políticas públicas. En consulta con los interlocutores sociales, introducir marcos armonizados de fijación de salarios en toda la Administración pública y en los servicios públicos.

[5] Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

4. Mejorar la gestión de las empresas estatales e intensificar la venta de estas y la de activos no productivos. Reducir significativamente la carga que pesa sobre las empresas derivada de las tasas parafiscales y de engorrosos requisitos administrativos y legislativos. Estimular la competencia en los servicios a las empresas y las profesiones reguladas. Reducir la duración de los procedimientos judiciales y mejorar la comunicación electrónica en los órganos jurisdiccionales.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente