EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.5.2017
COM(2017) 510 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Kroatiens nationella reformprogram 2017

med avgivande av rådets yttrande om Kroatiens konvergensprogram 2017

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Kroatiens nationella reformprogram 2017

med avgivande av rådets yttrande om Kroatiens konvergensprogram 2017

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[5], som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen[6], där det angavs att Kroatien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2017) 510 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 och P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.

(2) Landsrapporten 2017 för Kroatien[7] offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Kroatien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 22 februari 2017[8]. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Kroatien har alltför stora makroekonomiska obalanser. Särskilt rörde sig den offentliga skuldkvoten under 2016 nedåt, men den offentliga skulden är utsatt för valutarisker, och riskerna för den finanspolitiska hållbarheten är fortsatt höga på medellång sikt. Den privata sektorns skuldsättning har sjunkit, men är fortfarande hög, särskilt företagens, och den är utsatt för stora växelkursrisker. Den finansiella sektorn är rustad att stödja återhämtningen, men den förblir utsatt för valutaorsakade kreditrisker, och andelen nödlidande lån är fortfarande hög. Arbetslösheten sjunker snabbt, tack vare måttligt nyskapande av arbetstillfällen, men också krympande arbetskraft. Slutligen hålls produktiva investeringar och ökande produktivitet tillbaka av ett tungrott företagsklimat.

(3) Den 27 april 2017 lade Kroatien fram sitt nationella reformprogram för 2017 och sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna beaktas.

(4) De relevanta landsspecifika rekommendationerna har beaktats i medlemsstaternas program för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för perioden 2014–2020. Enligt lagstiftningen om de europeiska struktur- och investeringsfonderna[9] får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och ändrar sina relevanta program för de europeiska struktur- och investeringsfonderna när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta landsspecifika rekommendationer. Kommissionen har lämnat ytterligare vägledning om tillämpningen av dessa bestämmelser[10].

(5) Efter upphävandet av förfarandet vid alltför stora underskott omfattas Kroatien av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I sitt konvergensprogram för 2017 planerar regeringen en successiv förbättring av den offentliga sektorns saldo från -0,8 % av BNP 2016 till 0,5 % av BNP 2020. Det medelfristiga budgetmålet på -1,75 % av BNP i strukturella termer nåddes med bred marginal 2016, och det (omräknade[11]) strukturella saldot väntas nå det medelfristiga budgetmålet 2017 och 2018, men utan marginal. Därefter förväntas det bli lite bättre igen. Enligt konvergensprogrammet förväntas den offentliga skuldkvoten sjunka ytterligare till 72,1 % 2020 efter att ha nått en topp på 86,7 % av BNP 2015. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är gynnsamt, särskilt med hänsyn till de negativa effekterna av de ekonomiska svårigheter som Kroatiens största privata företag, Agrokor, står inför och som

---

7 SWD(2017) 76 final.

8 COM(2017) 90 final.

9 Artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

10 COM(2014) 494 final.

11 Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden.

prognoserna i programmet inte beaktar. Krisen i Agrokor innebär också direkta risker för budgetprognoserna. Dessutom har de åtgärder som behövs för att stödja de planerade underskottsmålen från 2017 och framåt ännu inte beskrivits fullständigt.

(6) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Kroatien att åstadkomma en årlig finanspolitisk anpassning på minst 0,6 % av BNP på väg mot det medelfristiga budgetmålet 2017. Resultatuppgifter, som visar på en betydande förbättring av det totala saldot för 2016, tyder på att Kroatien redan har nått sitt medelfristiga budgetmål för det året. Enligt kommissionens vårprognos 2017 förväntas det strukturella saldot ligga över det medelfristiga budgetmålet för 2017, trots att det sjönk från -0,3 % av BNP 2016 till -1,7 % av BNP 2017. För 2018 rekommenderas det att Kroatien behåller sitt medelfristiga budgetmål. Enligt kommissionens vårprognos 2017 väntas det strukturella saldot sjunka ytterligare till -2,1 % av BNP, vilket tyder på en risk för en viss avvikelse från det medelfristiga budgetmålet. Enligt prognoserna kommer Kroatien att iaktta reglerna för skuldkriteriet 2017 och 2018. Rådet anser överlag att Kroatien måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder 2018 för att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

(7) Kroatiens ram för finanspolitisk styrning visar på brister. Den nya lagen om finanspolitiskt ansvar, som förväntas stärka budgetramen och den finanspolitiska kommitténs oberoende och mandat, har ännu inte antagits. Ändringen av budgetlagen, som bl.a. skulle ta itu med de många ändringarna av budgetplanerna både centralt och lokalt, har försenats. Tillförlitligheten hos de prognoser som ligger till grund för budgetplanerna är fortsatt liten.

(8) Kroatien har förhållandevis låga intäkter från periodiskt återkommande fastighetsskatter. Intäkterna uppbärs av de lokala myndigheterna i form av avgifter knutna till fastigheter, men hur avgifterna beräknas och vad de har för täckning varierar kraftigt. Intäkterna är också beroende av den mindre effektiva beskattningen av överlåtelser av fastigheter. Som uppföljning till upprepade landsspecifika rekommendationer och inom ramen för skattereformen från slutet av 2016 kommer vissa lokalt uttagna avgifter och skatter att från och med 2018 ersättas med en periodisk fastighetsskatt beräknad på grundval av fem parametrar som ger ett uppskattat värde av fastigheten. Det uppfattas som ett första steg mot den helt värdebaserade, periodiska fastighetsskatt som planeras till 2020.

(9) Kroatiens ökade offentliga finansieringsbehov och den offentliga skuldens exponering för valutarisker framhäver vikten av tillförlitliga finansieringskällor och försiktig riskhantering. Som svar på en landsspecifik rekommendation antogs i början av 2017 en skuldförvaltningsstrategi för statsförvaltningen som täcker perioden 2017–2019. Den antogs tre år efter det att den tidigare strategin hade löpt ut. Det institutionella upplägget för förvaltningen av statsskulden, inbegripet kommunikation med marknaderna, riskhantering och regelbunden uppdatering av strategin, är bristfälligt. Transaktioner utanför budgeten som eventuellt kan påverka skulden beaktas inte heller i tillräcklig utsträckning.

(10) Den kroatiska arbetsmarknaden har fortsatt att återhämta sig under senare tid, men arbetslösheten är fortfarande hög med en hög andel långtidsarbetslösa. Parallellt med lågt och avtagande arbetskraftsdeltagande innebär detta att det finns en stor outnyttjad arbetskraftsreserv. Arbetskraftsdeltagandet under 2016 minskade särskilt bland lågutbildade arbetstagare i den mest aktiva åldern, eftersom befolkningen i arbetsför ålder krympte till följd av att människor blir äldre och utvandringen ökat.

(11) Andelen människor som står utanför arbetskraften är förhållandevis hög bland dem som kan komma i fråga för förtida pension. Den period som människor betalar in till pensionssystemet är kort vilket medför att det nu och i framtiden inte kommer att finnas tillräckliga pensionsmedel, vilket betyder att äldre löper risk att drabbas av fattigdom. Det finns många möjligheter att ta ut förtida pension, eventuellt redan fem år före den lagstadgade pensionsåldern. De ekonomiska incitamenten att arbeta fram till den lagstadgade pensionsåldern är svaga. Aviserade åtgärder för att främja en längre tid i arbetslivet har inte genomförts. Ansvar för omsorg om närstående bidrar till lågt deltagande på arbetsmarknaden, särskilt bland medelålders kvinnor. Det råder brist på formell barnomsorg och skillnaderna mellan regionerna är stora. Pappaledighet är inte avlönad, och anställningskontrakten ger inte mycket flexibilitet för att jämka ihop arbete och omsorg. Idag är den lagstadgade pensionsåldern 61 år och nio månader för kvinnor och 65 år för män. Utjämningen och höjningen av den lagstadgade pensionsåldern sker långsamt med siktet inställt på 67 år för bägge könen 2038. Man överväger att påskynda denna process, men ännu har inga beslut fattats. Pensionssystemet ger rätt till gynnsammare villkor för människor som arbetar i vissa kategorier av yrken som anses tunga och farliga och inom vissa sektorer. Myndigheterna har gjort en översyn av de tunga och farliga yrkena, men reglerna har ännu inte harmoniserats.

(12) Enligt de senaste uppgifterna från 2015 befann sig nästan 30 % av befolkningen i riskzonen för fattigdom eller social utestängning. Det sociala trygghetssystemet uppvisar brister när det gäller ändamålsenlighet och rättvisa, något som beror på att kriterierna för rätt till förmåner inte är enhetliga, att den geografiska täckningen är splittrad, att det saknas samordning mellan de behöriga myndigheterna och att det råder brist på öppenhet. År 2016 spenderades bara 0,6 % av BNP på minimiinkomstprogrammet som riktar sig till de fattigaste hushållen. Reformplanerna, som omfattade omfördelning av ansvarsområden mellan institutionerna och harmonisering av kriterierna för rätt till förmåner, har gått i stå.

(13) Att skaffa de färdigheter som behövs på arbetsmarknaden är en viktig förutsättning för anställningsbarhet. Deltagandet i vuxenutbildning är mycket lågt, och detsamma gäller utgifterna och täckningen för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, omskolning och livslångt lärande. Den yrkesinriktade utbildningen inriktas inte i tillräckligt stor utsträckning på äldre och lågkvalificerade arbetstagare och långtidsarbetslösa, vilka har särskilt svårt att hitta anställning. Beredningen av lagstiftning för att förbättra kvaliteten på institutioner, program och undervisning inom vuxenutbildningen har försenats.

(14) Tillräckliga baskunskaper är avgörande för att människor ska kunna hitta och behålla bra och fasta arbeten samt för att delta fullt ut i det ekonomiska och sociala livet. Internationella undersökningar visar på allvarliga brister när det gäller baskunskaper, tillämpad naturvetenskap och matematik bland 15-åriga kroatiska skolbarn. Som en del av strategin för utbildning, naturvetenskap och teknik lanserades 2015 en reform av läroplanerna inriktad på att förbättra innehållet och undervisningen i fråga om överförbara färdigheter. Efter blandade reaktioner från berörda parter omarbetades reformen av läroplanerna och genomförandet försenades rejält. Processen måste nu gå vidare med de ursprungliga målen i sikte. Kroatien antog nyligen en strategi för yrkesinriktad utbildning. Detta förväntas leda till en uppdatering av läroplanerna för yrkesutbildning, mer arbetsplatsförlagt lärande och bättre kvalitet på undervisningen. Systemet för erkännande och validering av icke-formellt och informellt lärande har ännu inte införts.

(15) Den geografiska och funktionella fragmenteringen av den offentliga förvaltningen inverkar negativt på tjänsteutbudet och på de offentliga utgifternas lönsamhet. Den nuvarande ansvarsfördelningen och de finanspolitiska relationerna mellan olika nivåer i den offentliga förvaltningen leder inte till ett ändamålsenligt och rättvist utbud av offentliga tjänster, särskilt inom hälso- och sjukvård, utbildning och socialt bistånd. Den övergripande reformen av den offentliga förvaltningen är försenad. Lagstiftning för att omfördela uppgifter mellan de centrala och de lokala myndigheterna har ännu inte antagits, och systemet med statliga organ måste strömlinjeformas. I början av 2017 meddelade myndigheterna att en arbetsgrupp hade bildats för att utarbeta lagstiftning om finansiering på regional eller lokal nivå.

(16) Splittrad lönesättning i offentlig förvaltning hindrar fortfarande genomsynlighet inom lönesättningen, likabehandlingen samt statens kontroll av kostnaden för offentliganställdas löner med tillhörande risk för spridningseffekter till ekonomin i stort. I februari 2017 antog regeringen allmänna riktlinjer för förhandling och uppföljning av kollektivavtal i den offentliga sektorn, men harmoniseringen av reglerna för lönesättning har skjutits upp till 2019.

(17) Statligt ägda företag är i genomsnitt mindre produktiva än privata företag, vilket tyder på svagheter i deras förvaltning. De inverkar negativt på resurseffektiviteten och bidrar till låg produktivitetstillväxt i ekonomin. Under det senaste året har långsamma framsteg gjorts mot att öppna statsägda företag för privat ägande. Bättre uppföljning av dessa företags resultat och styrelsernas ansvar, även offentligt ägda företag på lokal nivå, skulle bidra till att förbättra förvaltningen av dem.

(18) Den kroatiska banken för återuppbyggnad och utveckling (HBOR) spelar en nyckelroll när det gäller att genomföra EU:s finansieringsinstrument och särskilt investeringsplanen för Europa. För att lyckas helt i denna roll måste dess öppenhet och ansvarstagande svara mot högt ställda krav. Myndigheterna planerar att låta oberoende revisorer göra en oberoende kvalitetsöversyn av bankens kreditportfölj mot slutet av 2017. Baserat på resultaten kommer bankens rättsliga ram och förvaltningsstruktur att ses över.

(19) Företagen dignar under höga kostnader förorsakade av reglering. Ett stort antal skatteliknande avgifter, varav många statistiskt betraktas som skatter, gör företagsklimatet komplicerat. Som svar på en landsspecifik rekommendation fattade regeringen sommaren 2016 beslut om att avskaffa 13 och sänka 11 skatteliknande avgifter, men genomförandet går sakta. Företagen fortsätter att kämpa med en tung administrativ börda. En handlingsplan för att minska den administrativa bördan antogs och omfattade åtta regleringsområden, men den har ännu inte genomförts.

(20) Investeringarna tog fart igen 2016 efter en kraftig minskning under krisen. Men trots gynnsamma makroekonomiska och finansiella villkor, håller betydande flaskhalsar tillbaka en hållbarare återhämtning i investeringar. Den offentliga förvaltningens svagheter, byråkratin för företagare, det långsamma genomförandet av strategin mot korruption, den restriktiva regleringen i viktiga infrastruktursektorer och den starka statliga närvaron i ekonomin tynger ner företagsklimatet.

(21) Modernisering av yrkesregleringarna kan främja arbetskraftens rörlighet och bidra till lägre priser för yrkesmässiga tjänster och därmed höja tillväxtpotentialen. Kroatiens lagstiftning för tjänsteleverantörer och reglerade yrken har varit restriktiv, särskilt för advokater. Sommaren 2016 antog regeringen en handlingsplan för att ersätta och modernisera olämplig reglering, vilken dock var begränsad i omfång och inte tillräckligt detaljerad.

(22) Kvaliteten och effektiviteten i rättsväsendet är avgörande för företagsklimatet. Eftersläpningen minskar men förfarandena i första instans är långa i handels-, civil- och brottmål. Elektronisk registrering och hantering av domstolshandlingar skulle kunna förbättra rättsväsendet avsevärt, men det har ännu inte införts. Handelsrätternas domare har inte tillgång till registren på nätet. Detta påverkar effektiviteten i insolvensförfarandena. Domar är sällan tillgängliga på nätet, och reformer av hur målen handläggs, t.ex. uppdatering av arbetsgången, har ännu inte införts vid handelsrätterna i första instans.

(23) Banksektorn har fortfarande en solid kapitalgrund och lönsamheten återhämtade sig 2016 efter det att lånen i schweiziska franc omvandlades till lån i euro 2015. De nödlidande lånen minskar sedan en tid i andel av samtliga lån, men de utgör fortfarande en stor andel, särskilt bland icke-finansiella företag. Nedgången förefaller bero på försäljning, liksom på de progressiva och automatiska kraven på avsättning som infördes 2013. Som en del av den nya skattereformen införde regeringen också nya skatteregler för avskrivning av nödlidande lån; detta som svar på en landsspecifik rekommendation. Effekterna av den kräver noggrann övervakning. Effektiviteten av det nyligen omarbetade regelverket vid insolvens när det gäller att underlätta avveckling av nödlidande lån kräver också noggrann övervakning.

(24) Inom ramen för den europeiska planeringsterminen har kommissionen gjort en omfattande analys av Kroatiens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2017 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet samt uppföljningen av de rekommendationer Kroatien fått under tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Kroatien, utan även i vilken mån EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå.

(25) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet, och dess yttrande[12] återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

(26) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och konvergensprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–5 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Kroatien att under 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Fortsätta att föra en finanspolitik som är förenlig med kraven i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, vilket innebär att landet står fast vid det medelfristiga budgetmålet under 2018. Senast i september 2017, stärka budgetplaneringen och den fleråriga budgetramen, även genom att stärka den finanspolitiska kommitténs oberoende och uppdrag. Vidta nödvändiga åtgärder för att införa den värdebaserade fastighetsskatten. Stärka regelverket för förvaltningen av statsskulden, även genom att säkerställa årligen återkommande uppdateringar av skuldförvaltningsstrategin.

2. Motverka förtida pensionering, påskynda övergången till den högre lagstadgade pensionsåldern och anpassa pensionsreglerna för särskilda grupper till reglerna för

[12] Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

det allmänna systemet. Förbättra samordning och insyn när det gäller sociala förmåner.

3. Förbättra vuxenutbildningen, särskilt för äldre arbetstagare, lågutbildade och långtidsarbetslösa. Påskynda reformen av utbildningssystemet.

4. Minska fragmenteringen och förbättra fördelningen av uppgifter och befogenheter inom den offentliga förvaltningen för att öka effektiviteten och minska regionala skillnader i utbudet av offentliga tjänster. I samråd med arbetsmarknadens parter, harmonisera regelverket för lönesättningen i den offentliga sektorn.

5. Påskynda avyttringen av statsägda företag och andra statliga tillgångar samt förbättra styrningen av statsägda företag. Väsentligt minska den börda på företagen som beror på kostnader för reglering och på administrativa bördor. Avlägsna rättsliga restriktioner som försvårar tillgången till och utövandet av reglerade yrken samt till yrkesmässiga tjänster och företagstjänster. Förbättra kvaliteten och effektiviteten i rättsväsendet, särskilt genom att minska tidsåtgången för civil- och handelsrättsligamål.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande