RÅDETS REKOMMENDATION

av den 9 juli 2019

om Kroatiens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Kroatiens konvergensprogram 2019

(2019/C 301/11)

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,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

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 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen också, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Kroatien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(2) Landsrapporten 2019 för Kroatien offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Kroatien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018 ([3]), med uppföljningen av tidigare års landsspecifika 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 27 februari 2019. Kommissionens analys ledde till slutsatsen att Kroatien har makroekonomiska obalanser som kan kopplas till höga skulder i både privat och offentlig sektor samt till höga utlandsskulder, i en situation med låg potentiell tillväxt. Men obalanserna har minskat de senaste åren, med stöd av stabil nominell tillväxt och en återhållsam finanspolitik. Den negativa nettoutlandsställningen har förbättrats tack vare fortsatta överskott i bytesbalansen. Statsskulden har minskat betydligt sedan toppnivån 2015. Skuldsättningen i den privata sektorn fortsätter att minska, även om takten kommer att avta när kredittillväxt och investeringar börjar öka igen. Finanssektorn är väl kapitaliserad och lönsam, men andelen nödlidande lån är fortfarande stor även om den minskar. De politiska åtgärderna har ökat men det är fortfarande viktigt med ett grundligt genomförande av strukturella åtgärder för att stärka motståndskraften i ekonomin. Trots vissa framsteg finns det fortfarande problem med fullständigheten, riktigheten och tidsramarna för nationalekonomisk statistik och statistik över statens finanser.

([1]) EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) EUT C 320, 10.9.2018, s. 44.

(3) Den 18 april 2019 lade Kroatien fram sitt nationella reformprogram för 2019 och sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.

(4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för perioden 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer i viss mån beaktats. I enlighet med artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ([4]) får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har, i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning, beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.

(5) Kroatien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. Överskottet i de offentliga finanserna uppgick till 0,2 % av bruttonationalprodukten (BNP) 2018. Enligt konvergensprogrammet 2019 minskar det totala saldot till −0,3 % av BNP 2019, och förbättras därefter gradvis till ett överskott på 0,8 % av BNP 2022. På grundval av det omräknade strukturella saldot ([5]) planeras det medelfristiga budgetmålet – vilket har ändrats från ett strukturellt underskott på 1,75 % av BNP 2019 till 1 % av BNP 2020 – fortsätta att överträffas under hela programperioden. Enligt konvergensprogrammet 2019 väntas den offentliga skuldkvoten minska från 71,6 % av BNP 2019 till 68,5 % 2020 och sedan fortsätta att minska, till 62 % 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. De planerade budgetmålen verkar emellertid vara försiktiga. Enligt kommissionens vårprognos 2019 kommer saldot i de offentliga finanserna att uppgå till 0,1 % av BNP 2019 och 0,5 % av BNP 2020. Enligt kommissionens vårprognos 2019 förväntas det strukturella saldot uppgå till −0,8 % av BNP 2019 och −0,5 % av BNP 2020 och därmed ligga kvar över det medelfristiga budgetmålet. Enligt prognoserna kommer Kroatien att uppfylla skuldkriteriet 2019 och 2020. Sammantaget anser rådet att Kroatien kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2019 och 2020.

(6) I december 2018 antog det kroatiska parlamentet en lag om finanspolitiskt ansvar. Syftet är att stärka den finanspolitiska kommitténs inrättande och mandat samt att fastställa numeriska finanspolitiska regler, bland annat en regel om det strukturella budgetsaldot. I mars 2019 stärktes det statliga revisionsorganets mandat genom införandet av sanktionsmekanismer i händelse av att dess rekommendationer inte följs samt en utökning av omfattningen av dess revisioner. Det finanspolitiska ramverket kommer att stärkas ytterligare i och med antagandet av den ändrade budgetlagen. Detta väntas leda till förbättringar av budgetarbetet, insamlingen av finanspolitiska uppgifter och kriterierna för utfärdande av statliga garantier.

(7) Den territoriella fragmenteringen i Kroatiens offentliga förvaltning påverkar dess effektivitet och fördjupar regionala skillnader. I många små lokala förvaltningar saknas adekvata finansiella och administrativa resurser för att kunna tillhandahålla de tjänster som faller under deras ansvar. Detta skapar stora skillnader i utbudet av offentliga tjänster mellan Kroatiens ekonomiskt och administrativt starka förvaltningar och de svaga. På central myndighetsnivå har man vidtagit åtgärder för att förenkla det svårhanterliga statliga myndighetssystemet, men man har ännu inte antagit något regelverk för att skapa mer enhetlighet i systemet. Planen är att den centrala administrationen ska delegera ansvar från sina kontor på lokal nivå till myndigheter på regional nivå.

(8) Hälso- och sjukvårdssystemets skulder har ökat ytterligare under 2018 vilket utgör en risk för de offentliga finanserna. Finansieringen av systemet bygger på bidrag från den förvärvsarbetande befolkningen och överföringar från statsbudgeten, även om de senare konsekvent har legat under full kostnadstäckning. Det ekonomiska läget i hälso- och sjukvårdssystemet väntas bli bättre till följd av höjningen av sjukförsäkringspremien som genomförs 2019 liksom av höjningen av punktskatter på tobak i december 2018. Den pågående funktionella integrationen av sjukhusen och åtgärder med syfte att förbättra primärvården kan leda till ökad effektivitet i utgifterna, men genomförandet går långsamt.

([4]) 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).

([5]) Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

(9) Det finns ingen enhetlighet i lönebildningen i offentlig förvaltning eller för offentliga tjänster, vilket leder till att anställda behandlas olika samt utgör ett hinder för kontroll över de offentliga lönekostnaderna. En ny lag om lönebildningen för offentliganställda har skjutits upp flera gånger. Syftet med lagen är att uppnå en bättre samordning i den offentliga förvaltningen genom införandet av gemensamma löneskalor och arbetskomplexitetskoefficienter, baserat på mer konsekventa arbetsbeskrivningar och kompetensramar. Kroatien har en ram för social dialog, men arbetsmetoderna och förfarandena behöver förbättras för att få till stånd en verklig social dialog. Dessutom innebär fackföreningarnas fragmentering att ändamålsenligheten i den sociala dialogen försvagas.

(10) Under 2018 fortsatte arbetslösheten att minska i snabb takt. Ungdomsarbetslösheten har minskat väsentligt men är fortsatt hög. Dock ligger arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden i Kroatien på en fortsatt låg nivå, där tidig pension samt vård- och omsorgsansvar spelar en stor roll i att många står utanför arbetskraften. Tillträdet till arbetsmarknaden behöver underlättas, t.ex. genom att förutse och tillhandahålla de färdigheter som behövs. Många av de faktorer som påverkar att människor står utanför arbetskraften är fortfarande aktuella och de nuvarande åtgärderna för att hjälpa människor att komma in på arbetsmarknaden förefaller vara otillräckliga. Kapaciteten hos arbetsmarknadens institutioner är fortsatt begränsad och samarbetet mellan arbetsförmedlingar, socialtjänst och andra relevanta berörda parter är bristfälligt. Ett viktigt paket med reformer av pensionssystemet trädde i kraft 2019. Reformen har tre huvudsakliga mål: i) hantera inkonsekvenser som har lett till orättvis behandling av vissa grupper med pensionärer, ii) förbättra pensionssystemets tillräcklighet genom att förlänga yrkeslivet, iii) stärka den institutionella strukturen och resultaten för den andra pelaren i pensionssystemet.

(11) Socioekonomiska skillnader är en viktig faktor för utbildningsresultat i Kroatien. Landet ligger under unionsgenomsnittet när det gäller utbildning, särskilt förskoleverksamhet och barnomsorg, grundläggande färdigheter, högre utbildning, deltagande i vuxenutbildning samt yrkesutbildning som är anpassad till arbetsmarknadens behov. Kroatien genomför läroplansreformen som ett pilotprojekt, men reformen kommer bara att nå sin fulla potential om den genomförs i sin helhet och åtföljs av utbildning av lärarna.

(12) Trots att arbetslösheten är fortsatt relativt hög påverkar bristen på arbetskraft vissa delar av ekonomin, främst på grund av kompetensgap. Om den digitala kompetensen förbättras kan det öka produktiviteten och krympa vissa kompetensgap. Den begränsade betydelsen av yrkesutbildning och fortbildning för arbetsmarknaden bidrar till låg sysselsättningsgrad bland utexaminerade. När det gäller utbildningar som inbegriper lärande på arbetsplatsen är deltagandet lågt. Inrättandet av regionala kompetenscenter och försöksprogrammet där studier och praktik varvas borde leda till en högre kvalitet på yrkesutbildningen samt bidra till att det blir enklare att identifiera kompetensbehov. När det gäller vuxenutbildningar som ingår i åtgärder för att hjälpa människor att hitta arbete eller utbildning är deltagandet lågt. Detta gäller särskilt de som har de största behoven av utbildning, t.ex. lågutbildade och arbetslösa.

(13) Andelen av befolkningen som riskerar fattigdom eller social utestängning har minskat, men ligger fortfarande över unionsgenomsnittet. Äldre och personer med funktionsnedsättning tillhör dem som löper störst risk att drabbas. Sociala förmåners förmåga att minska fattigdomen är fortsatt låg jämfört med unionsgenomsnittet. Myndigheterna har vidtagit åtgärder för att förbättra bokföringen av sociala förmåner som betalas ut på lokal nivå genom att samordna klassificeringen av dem. Det borde ge en bättre överblick över de förmåner som betalas ut i territoriet och informationen kan därefter användas till att förbättra ändamålsenligheten i det sociala trygghetssystemet när det gäller att nå de mest behövande.

(14) Transportnätet är obalanserat, och järnvägsinfrastrukturen släpar efter betydligt, vilket har lett till låg kvalitet på tjänsterna och skapat hinder för arbetstagarnas rörlighet. Kollektivtrafiken i mindre städer lider brist på adekvat infrastruktur. Utsläppen av växthusgaser från vägtransporter har ökat betydligt under de senaste fem åren. Andelen förnybara energikällor i transportsektorn ligger långt under målet för 2020 på 10 %. Ytterligare insatser och investeringar krävs för att effektivt minska den höga andelen bilar som drivs med fossila bränslen, främja intermodalitet och rent allmänt begränsa ökningen av utsläpp av växthusgaser från transportsektorn.

(15) Kroatiens höga energiintensitet kan minskas genom investeringar i energieffektivitet och smarta energisystem. Man kan särskilt lägga vikten på att minska energiförbrukningen i byggnader och förbättra energieffektiviteten i fjärrvärmenät. Det finns även potential i investeringar i vind- och solenergi liksom i förnybar energi till uppvärmning och kylning. Genom att främja detta skulle Kroatiens öar kunna bli mer självförsörjande på el, i linje med initiativet ”Ren energi för EU:s öar”. Kroatien är också särskilt utsatt för klimatrisker, i synnerhet vad gäller översvämningar och skogsbränder.

(16) Investeringar skulle även kunna bidra till omställningen till en cirkulär ekonomi. De behövs som stöd för separat avfallsinsamling och återvinning som alternativ till deponering, för utveckling av ersättningar för råmaterial, för att öka efterfrågan på återvunnet material samt för att öka allmänhetens kännedom om vanor och beteende som bidrar till en hållbar konsumtion. Dessutom behövs även betydande investeringar för att säkerställa insamling och rening av avloppsvatten i tätorter med mer än 2 000 personekvivalenter. Investeringar i vattenledningsnät kan minska problemen med läckage av dricksvatten och uppfylla ouppfyllda kvalitetskrav.

(17) Det krävs investeringar i forsknings- och innovationskapacitet samt användning av avancerad teknik för att förbättra innovationsresultaten och främja en produktivitetsökning, vilka hindras av fragmenterad och ineffektiv forsknings- och innovationspolitik. Kroatiens strategi för smart specialisering 2016–2020 (RIS3) syftar till att främja innovation, åtgärda fragmenteringen i systemet och säkerställa att FoU-verksamhet organiseras kring viktiga ekonomiska prioriteringar, och takten för genomförandet av den förväntas öka ytterligare. Investeringarna kan stödja samarbete mellan universitet och företag, för att skapa möjligheter till tekniköverföring och kommersialisering av forskningsresultat, vilket kan ge en bättre förvaltning.

(18) Åtgärderna för att förbättra styrningen i statligt ägda företag har gjort små framsteg. En ny kod för bolagsstyrning har antagits med krav på planering på medellång sikt samt resultatrapportering. Men kombinationen av de statligt ägda företagens omfattande närvaro i många sektorer och den låga lönsamheten och svaga produktiviteten i dem har en fortsatt negativ inverkan på ekonomin. Under 2018 kortades listan över företag av särskilt intresse ned ytterligare och fler företag uppfyller nu formellt villkoren för försäljning, men det finns ingen tydlig privatiseringsstrategi. Myndigheternas insatser förefaller vara inriktade på att avyttra det stora kvarvarande innehavet av minoritetsaktier och aktivera icke-produktiva tillgångar. Korruptionen uppfattas som både utbredd och ökande. Det saknas effektiva verktyg för att förhindra och bestraffa korruption, särskilt på lokal nivå. Det finns fortfarande ett behov av att skärpa tillsynen och av sanktionsmekanismer för utnämnda befattningshavare i lokala offentligt ägda företag.

(19) Alltför omfattande administrativa och rättsliga krav samt skatteliknande avgifter är betungande för företagen, särskilt för de mindre. Man har genomfört en kartläggning av den administrativa bördan, vilket innebär att myndigheterna nu kan gå vidare och genomföra berättigade lättnader. Det har varit en eftersläpning när det gäller minskningar av skatteliknande avgifter. Ett stort antal yrken är alltför hårt reglerade, vilket är ett hinder för konkurrensen. Det har skett framsteg inom vissa områden, framför allt taxitjänster, men många alltför omfattande restriktioner finns kvar för många ekonomiskt viktiga yrken.

(20) Trots framstegen försämras rättssäkerheten av en betydande eftersläpning och utdragna förfaranden i civilrättsliga och handelsrättsliga mål, samtidigt som brister i rättskipningen i brottmål försvårar kampen mot ekonomiska brott. Uppfattningen om ett oberoende rättsväsende har urholkats ytterligare. Under 2018 antogs ändringar av domstolslagen. Med undantag av handelsöverdomstolen berodde den fortsatt minskade eftersläpningen främst på en minskning av antalet nya mål. I vissa domstolar provar man elektronisk kommunikation, men detta har ännu inte utökats till att omfatta hela landet.

(21) Programplaneringen för unionsmedel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt de områden som anges i bilaga D till 2019 års landsrapport. Kroatien skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader. Att stärka landets administrativa kapacitet att förvalta dessa medel är en viktig faktor för att de här investeringarna ska lyckas. Den offentliga upphandlingens struktur måste stärkas för att förbättra efterlevnad och ge möjlighet till strategiska inköp i syfte att uppnå politiska mål och säkerställa effektiviteten i offentliga utgifter.

(22) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Kroatiens ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt konvergensprogrammet för 2019, det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Kroatien har fått tidigare år. Kommissionen har inte bara beaktat programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Kroatien, utan också att unionens regler och riktlinjer har iakttagits. Detta har sin grund i behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

(23) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2019 och anser ([6]) att Kroatien väntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.

(24) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2019 och konvergensprogrammet för 2019. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas nedan i rekommendationerna 1–4. De finanspolitiska åtgärder som det hänvisas till i rekommendation 1 bidrar bland annat till att hantera obalanser med koppling till hög statsskuld.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Kroatien att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Stärka budgetramarna och övervaka eventualförpliktelser på både central och lokal nivå. Minska den offentliga förvaltningens territoriella fragmentering och effektivisera fördelningen av uppgifter och befogenheter.

2. Se till att utbildningsreformen genomförs och förbättra tillgången till utbildning på alla nivåer samt kvaliteten och kopplingen till arbetsmarknaden. Konsolidera sociala förmåner och förbättra deras förmåga att minska fattigdom. Stärka arbetsmarknadsåtgärder och arbetsmarknadsinstitutioner samt samordningen med socialtjänst. I samråd med arbetsmarknadens parter införa harmoniserade regelverk för lönesättning inom offentlig förvaltning och offentliga tjänster.

3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på forskning och innovation, hållbara stadstransporter och järnvägstransporter, energieffektivitet, förnybar energi och miljöinfrastruktur, med beaktande av regionala skillnader. Förbättra förvaltningens möjligheter att planera och genomföra de offentliga insatserna.

4. Förbättra bolagsstyrningen i statligt ägda företag samt öka försäljningen av sådana företag och icke-produktiva tillgångar. Öka förebyggande åtgärder mot och bestraffningar av korruption, särskilt på lokal nivå. Förkorta domstolsförfarandena och förbättra den elektroniska kommunikationen i domstolarna. Minska de mest betungande skatteliknande avgifterna samt onödig reglering av produkt- och tjänstemarknader.

Utfärdad i Bryssel den 9 juli 2019.

På rådets vägnar
M. LINTILÄ
Ordförande

([6]) I enlighet med artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.