EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Kroatiens nationella reformprogram 2015,

med avgivande av rådets yttrande om Kroatiens konvergensprogram 2015

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Kroatiens nationella reformprogram 2015,

med avgivande av rådets yttrande om Kroatiens konvergensprogram 2015

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 26 mars 2010 antog Europeiska rådet kommissionens förslag till en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på ökad samordning av den ekonomiska politiken. Strategin fokuserar på de nyckelområden där åtgärder behövs för att stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt och konkurrenskraft i Europa.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet på grundval av kommissionens förslag en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Tillsammans utgör dessa de integrerade

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

riktlinjer som medlemsstaterna uppmanades att beakta i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 8 juli 2014 antog rådet en rekommendation om Kroatiens nationella reformprogram för 2014 och avgav ett yttrande om Kroatiens uppdaterade konvergensprogram för 2014.

(4) Den 28 november 2014 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[5], som inledde 2015 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011 även rapporten om varningsmekanismen[6], i vilken Kroatien angavs som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 18 december 2014 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att främja investeringar, skynda på strukturreformerna och fortsätta med en ansvarsfull, tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna.

(6) Den 26 februari 2015 offentliggjorde kommissionen 2015 års landsrapport för Kroatien[7]. Den innehöll en bedömning av hur väl Kroatien hade lyckats med de landspecifika rekommendationer som antogs den 8 juli 2014. Landsrapporten innehöll också resultaten av den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Kroatien har alltför stora makroekonomiska obalanser som kräver kraftfulla politiska åtgärder och särskild övervakning. I ett läge präglat av dämpad tillväxt, eftersläpande omstrukturering av företag och nedslående förvärvsfrekvens har riskerna kopplade till svag konkurrenskraft, stor utlandsskuld, växande offentlig skuld i kombination med svag styrning i den offentliga sektorn ökat väsentligt.

(7) I mars 2015 efter det att landsrapporten hade offentliggjorts inleddes en dialog mellan myndigheterna i Kroatien och kommissionen om de mest behövliga reformerna för att angripa de alltför stora makroekonomiska obalanserna. Myndigheterna förde en konstruktiv dialog och aviserade ett antal relevanta åtgärder, däribland sänkning av de skatteliknande avgifterna under 2016 och 2017, rationalisering av systemet med statliga instanser och regionala enheter inom den centrala statsförvaltningen, uppmuntran till frivilliga sammanslagningar av lokala självförvaltningsenheter, minskad rättsosäkerhet och en stärkt statlig revisionsmyndighet. Reformplaner på flera andra områden, t.ex. minskad administrativ börda för företagen och bättre styrning av statsägda företag, lades fram mer detaljerat. Men ambitionsnivån når fortfarande inte upp till förväntningarna på många områden, särskilt gäller detta skärpta regler för tidig pensionsavgång samt offentlig hantering och uppföljning av resultaten av utgiftsöversynen, även om vissa tillkommande åtgärder lades fram för att delvis kompensera för tillkortakommandena.

(8) Kroatien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. Regeringen planerar i sitt konvergensprogram 2015 att korrigera det alltför stora underskottet fram till 2017, vilket inte är i linje med den tidsfrist på 2016 som rådet rekommenderade. Regeringen planerar att gradvis minska det nominella underskottet till 5,0 % av BNP under 2015, 3,9 % under 2016 och vidare till 2,7 % av BNP under 2017. Enligt konvergensprogrammet förväntas den offentliga skulden nå en topp på

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904.
[7] SWD(2015) 30 final.

92,5 % av BNP under 2017 och därefter allmänt stabiliseras på 92,4 % av BNP under 2018. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna förefaller ganska gynnsamt, eftersom tillväxten är jämförbar, medan de underliggande konsolideringsinsatserna är större i programmet än i kommissionens prognos. De åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2015 och framåt beskrivs bara delvis. På grundval av kommissionens vårprognos 2015 förväntas inte någon planenlig och hållbar korrigering av det alltför stora underskottet fram till 2016. Om man ser till mängden vidtagna diskretionära åtgärder var den finanspolitiska insatsen under 2014 i linje med rådets rekommendationer. Detta gäller också kumulativt över 2014 och 2015, trots det förväntade bortfallet under 2015. Men den (justerade) förändringen i det strukturella saldot 2014–2015 ligger under det rekommenderade värdet. Under 2016 ligger den finanspolitiska insatsen under rådets rekommendation. Det kommer därför att krävas ytterligare strukturåtgärder. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av konvergensprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2015, att det finns en risk för att Kroatien inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler.

(9) Den 23 april 2015 lade Kroatien fram sitt nationella reformprogram för 2015 och sitt konvergensprogram för 2015. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(10) Kroatien ser för närvarande över sina utgifter i syfte att öka kostnadseffektiviteten framför allt hos utgifterna för löner, social trygghet och bidrag och skapa tillräckligt finanspolitiskt utrymme för att prioritera tillväxtfrämjande utgifter och investeringar. Kroatiens intäkter från periodisk fastighetsskatt som andel av BNP är bland de lägsta i EU. Åtgärder har vidtagits under det senaste året för att förbättra skattedisciplinen, även åtgärder mot momsbedrägeri, och nu behövs krafttag. Kroatiens finanspolitiska regelverk har skärpts genom nyligen genomförda reformer, men stora utmaningar kvarstår. Svagheter när det gäller effektiv utgiftsstyrning och konsekvent tillämpning av budgetbegränsningar inverkar negativt på den finanspolitiska beslutsprocessen och revisionsresultaten. Den snabbväxande offentliga skulden kräver mycket kraftfullare tag.

(11) Pensionssystemet lider av väldigt många tidiga pensionsavgångar, ett alltför generöst system för tidig pensionsavgång i vissa yrken och en uppsjö av särskilda system. Tidig pensionsavgång underlättas genom jämförelsevis liten nedsättning av pensionen eller ingen alls för vissa arbetstagare. Gapet mellan den lägsta möjliga pensionsåldern och den lagstadgade pensionsåldern är också stort jämfört med EU-genomsnittet på mindre än tre år. Systemet är vidare mycket fragmenterat, vilket sätter utbetalningarna till normala pensioner under press. Till följd av detta är nyttoförhållandet i pensionssystemet lägre än i de flesta medlemsstaterna, trots utgifter på jämförbar nivå. När det gäller hälso- och sjukvården, skapar eftersläpningen i betalningar finanspolitiska risker. Åtgärder har inletts för att rationalisera finansieringen av sjukhusen, men det finns genomföranderisker. Ökningen i budgeten med 10 % täcker endast delvis finansieringsbehoven. Ytterligare effektivitetsvinster måste göras för att helt få bort skulderna fram till 2017.

(12) Begränsad löneanpassning under perioden efter krisen förvärrade den negativa effekten på sysselsättningen. Den omfattande analys av hur löner sätts som fullföljdes 2014 visade att systemet inte är tillräckligt flexibelt för anpassning till förändringar i den makroekonomiska omgivningen. Särskilda svagheter står att finna

i de stora skillnaderna mellan den privata och den offentliga sektorn, inklusive statsägda företag, bruket att låta kollektivavtalen omfatta parter som inte undertecknat avtalet och svårigheter att avsluta föråldrade överenskommelser. Analysen behöver följas upp med konkreta politiska åtgärder. Det är också viktigt att övervaka effekterna av arbetsmarknadsreformen 2013–2014.

(13) Den arbetsföra befolkningens storlek påverkas negativt av att befolkningen åldras i snabb takt i kombination med låg förvärvsfrekvens, särskilt bland unga människor och arbetstagare över 50. Trots att den aktiva arbetsmarknadspolitiken har ökat i både omfång och anslag når man inte tillräckligt många långtidsarbetslösa, äldre arbetstagare och unga människor som varken studerar eller arbetar. Andelen högskoleutbildade är bland de lägsta i EU. Kompetensglapp och svagheter i utbildningssystemen verkar avskräckande inför valet att påbörja högre utbildning. Den informella ekonomins storlek är och förblir en utmaning och medför mycket odeklarerat arbete. De åtgärder som kommissionen för bekämpning av odeklarerat arbete angav mot slutet av 2014 behöver nu genomföras. Det finns för närvarande över 80 olika sociala förmåner och program. Konsolideringen av förmåner har påbörjats, men ytterligare reformarbete krävs under 2015 för att förbättra förmånernas täckning och lämplighet.

(14) Arbetsfördelningen mellan nationella och lokala nivåer är komplicerad och fragmenterad, vilket underminerar förvaltningen av de offentliga finanserna och styrningen av de offentliga utgifterna. Den nuvarande fördelningen av politiska funktioner i kombination med administrativa svagheter hos lokalmyndigheterna påverkar direkt ett antal områden, t.ex. skatteuppbörd, utbetalning av sociala förmåner, förvaltning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna, offentlig upphandling och tillhandahållande av offentliga tjänster. En tillfällig åtgärd som myndigheterna planerar är att upprätta system som leder till frivilliga sammanslagningar eller samordning av självförvaltningsenheter. I den centrala förvaltningen har reformer och rationalisering av systemet med statliga instanser gått framåt på grundval av den analys som färdigställdes 2014.

(15) Kroatiens näringsliv lider av stora systembrister, däribland instabilt regelverk, svag rättslig kvalitetsstyrning, höga kostnader för regelefterlevnad, diskriminerande förfaranden och stora hinder för tjänsteleverantörer, hög administrativ börda, en brokig flora av skatteliknande avgifter, liten insyn och förutsägbarhet i förvaltningsorganens arbete, särskilt på lokal nivå, ojämnt utvecklade elektroniska kommunikationskanaler samt långdragna rättsliga förfaranden, särskilt i handelsdomstolar, där en uppgradering av handläggningen behövs. Den nya strategin mot korruption saknar fokus och är inte tillräckligt detaljerad. Detta bör angripas i en handlingsplan för att genomföra strategin.

(16) Tillsynen över offentliga företag är ofullständig när det gäller företag som arbetar på lokal nivå och dotterbolag till stora offentliga företag. Myndigheterna planerar att inskränka antalet ”strategiska” företag och intensifiera privatiseringsarbetet. Bättre kvalitet på styrning behövs, även i form av stärkt och samordnad övervakning av olika statsägda företag. Val av styrelsemedlemmar sker utan insyn och kraven på kvalifikationer är förhållandevis små, vilket hämmar sund förvaltning av offentlig egendom.

(17) Att etablera ett verksamt och genomsynligt regelverk för tidiga insatser vid insolvens är en nyckelåtgärd som skulle lätta på det avsevärda tryck att minska skuldsättningen som tynger företagen i Kroatien och främja en företagskultur inriktad på tidig

omstrukturering och en ”andra chans”. En utvärdering av lagstiftningen vid insolvens visar att det nuvarande regelverkets effektivitet är bland de lägsta i EU. En reform av regelverket vid insolvens har påbörjats och ska antas av parlamentet under första halvåret 2015. Kroatiska banken för återuppbyggnad och utveckling skulle kunna spela en central roll i Kroatiens återhämtning. Den är direkt exponerad mot kreditrisker, vilket kan påverka de offentliga finanserna. Det är viktigt att den underkastas tillsyn och stark bolagsstyrning. Det finns också utrymme för att förbättra former och genomsynlighet när det gäller ledningens ansvar och rapporteringskyldighet. Sedan valutarelaterade kreditrisker blivit en realitet behövs det en lösning på lång sikt som är proportionerlig och rättvis samt rättsligt solid och inriktad på att hjälpa de mest utsatta låntagarna.

(18) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Kroatiens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2015 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet och hur Kroatien hörsammat de rekommendationer man 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 utsträckning 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. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–6.

(19) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat Kroatiens konvergensprogram, och dess yttrande[8] återspeglas särskilt i rekommendation 1.

(20) 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 1–6.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Kroatien att under 2015 och 2016 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa hållbar korrigering av det alltför stora underskottet fram till 2016 genom att vidta nödvändiga åtgärder 2015 och stärka budgetstrategin 2016. Offentliggöra resultaten av utgiftsöversynen och följa upp med genomförandeåtgärder. Förbättra utgiftsstyrning på central och lokal nivå, särskilt genom att införa sanktioner för instanser som spränger utgiftstak i budgeten. Anta lagen om finanspolitiskt ansvar och stärka den statliga revisionsmyndighetens kapacitet. Införa en periodisk fastighetsskatt och förbättra efterlevnaden av momsreglerna. Stärka förvaltningen av den offentliga skulden, särskilt genom att varje år offentliggöra en skuldförvaltningsstrategi och säkra tillräcklig finansiering.

2. Göra tidig pensionsavgång mindre attraktivt genom större nedsättning av pensionen vid tidig avgång. Förbättra lämplighet och verkan hos pensionsutbetalningarna genom att skärpa definitionen av tunga och farliga yrken. Tackla de finanspolitiska riskerna i hälso- och sjukvården.

3. Tackla svagheterna i lönesättningssystemet i samråd med arbetsmarknadsparterna och i enlighet med nationell praxis för att främja lönernas samstämmighet med produktivitetsförhållanden och makroekonomiska förhållanden. Stärka incitamenten

[8] Enligt artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

för arbetslösa och förvärvsinaktiva att ta betald anställning. Mot bakgrund av 2014 års översyn, genomföra reformen av socialförsäkringssystemet och ytterliga konsolidera de sociala förmånerna genom att rikta dem bättre och undanröja överlappningar.

4. Minska splittring och överlappning mellan central och lokal förvaltning genom att föreslå en ny arbetsfördelning och rationalisera systemet med statliga instanser. Öka öppenheten och ansvarsskyldigheten i offentligt ägda företag, särskilt när det gäller tillsättning av tjänster i ledningen och kvalifikationskrav. Påskynda förteckning av minoritetsandelsposter i offentliga företag och vid privatisering.

5. Väsentligt minska skatteliknande avgifter och avlägsna stora hinder för tjänsteleverantörer. Föreslå och genomföra åtgärder för att förbättra effektiviteten och kvaliteten i rättssystemet, särskilt i handelsdomstolar.

6. Stärka regelverket för företag före och vid insolvens för att underlätta skuldsanering och inrätta ett insolvensförfarande för enskilda. Stärka den finansiella sektorns kapacitet att stödja återhämtningen med hänsyn till risker genererade av stora nödlidande företagslån och bolån i utländsk valuta samt svag styrning i vissa institutioner.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande