



Bryssel den 13 juni 2016
(OR. en)

9203/16

ECOFIN 453
UEM 200
SOC 317
EMPL 213
COMPET 287
ENV 332
EDUC 187
RECH 179
ENER 195
JAI 443

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	9173/16 ECOFIN 441 UEM 188 SOC 305 EMPL 201 COMPET 275 ENV 320 EDUC 175 RECH 167 ENER 183 JAI 428 - COM(2016) 331 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Kroatians nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Kroatians konvergensprogram 2016

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer på grundval av kommissionens förslag COM(2016) 331 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

**om Kroatiens nationella reformprogram 2016,
med avgivande av rådets yttrande om Kroatiens konvergensprogram 2016**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR 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 politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser², 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,

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

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 november 2015 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2016 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 17–18 maj 2016. Den 26 november 2015 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Kroatien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2016 för Kroatien offentliggjordes den 26 februari 2016. Den innehöll en bedömning av hur väl Kroatien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs av rådet den 14 juli 2015 och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Den 8 mars 2016 lade kommissionen fram resultaten av den fördjupade granskningen. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Kroatien har alltför stora makroekonomiska obalanser. Framför allt är det viktigt att ta itu med de svagheter som är kopplade till hög skuldsättning för staten, för företagen och gentemot utlandet i ett sammanhang som präglas av hög arbetslöshet. Andra svaga punkter där det krävs särskilda politiska insatser är den finanspolitiska styrningen, förvaltningen av de statsägda företagen, den offentliga förvaltningens effektivitet och avvecklingen av nödlidande lån.

- (3) Den 28 april 2016 lade Kroatien fram sitt nationella reformprogram för 2016 och sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna tas i beaktande. Det nationella reformprogrammet är ganska ambitiöst. Om det genomförs helt inom de angivna tidsfristerna skulle det bidra till att de makroekonomiska obalanserna avhjälpas. Det innehåller relevanta åtgärder för att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna, hälso- och sjukvården och företagsklimatet samt utfästelser om att genomföra ambitiösa reformer i den offentliga förvaltningen, pensionssystemet och socialförsäkringen och att förbättra styrningen av statsägda företag. Mot bakgrund av åtagandena i Kroatiens program finns det nu ingen anledning att skärpa förfarandet vid makroekonomiska obalanser.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ 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 europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.

³ 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) Kroatien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del. I konvergensprogrammet 2016 förutspår regeringen att det totala underskottet kommer att ligga under 3 % av BNP – närmare bestämt på 2,6 % av BNP – under 2016, och det kommer att minska ytterligare till 1,0 % av BNP 2019. Vidare är regeringen inställd på att nå det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1,75 % av BNP – under programperioden. Den offentliga skuldkvoten nådde en topp på 86,7 % 2015 men förväntas enligt konvergensprogrammet successivt minska till 80,0 % under 2019. Prognoserna för skuldkvoten i programmet är i linje med riktvärdet för skuldminskning. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är visserligen rimligt i reala termer, men den nominella BNP-tillväxten är högre än vad kommissionen förutspår i sin prognos, särskilt för 2016. Den förväntade minskningen av skuldkvoten är därmed avhängig av att tillväxten utvecklas så gynnsamt som förutspås, och den förutsätter väsentliga skuldminskande stock-/flödesjusteringar genom avyttring av finansiella tillgångar, vilka dock inte specificeras tillräckligt. Vidare är de åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2017 och framåt mestadels ospecificerade. Enligt kommissionens vårprognos 2016 förväntas det offentliga underskottet nå 2,7 % av BNP 2016, vilket är i linje med det totala underskottsmålet i rådets rekommendation av den 21 januari 2014 enligt artikel 126.7 i EUF-fördraget. Den rekommenderade finanspolitiska insatsen i enlighet med förfarandet vid alltför stora underskott kommer man enligt prognosen att klara. Däremot tyder kommissionens prognos inte på att det framtidsyftande riktmärket för skuldminskning kommer att uppfyllas. En strukturell anpassning på 0,2 % av BNP 2017 skulle visserligen räcka för att nå det medelfristiga budgetmålet, men en större strukturell anpassning krävs för att klara riktmärket för skuldminskning. I synnerhet förefaller det lämpligt med en större anpassning än 0,5 % av BNP mot bakgrund av Kroatiens höga skuldsättning och landets nuvarande konjunkturförhållanden. För närvarande förväntas det strukturella saldot försämrats med 0,2 % av BNP under 2017. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av konvergensprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2016, att det finns en risk för att Kroatien inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Ytterligare åtgärder kommer därmed att krävas för att säkerställa efterlevnad 2017.

- (6) Kroatiens budgetplanering lider fortfarande av betydande svagheter trots vissa förbättringar genom 2015 års ändring av budgetlagen. Kopplingen mellan den fleråriga budgetramen och den årliga budgeten är fortfarande svag och det finns inga tydliga regler för ändringar av budgetplanerna som infaller under året. Enskilda budgetenheters strategiska planering granskas inte systematiskt och stöttar inte i tillräcklig grad samordningen av politiska prioriteringar och medelfristiga finanspolitiska mål. Budgetprocessen lägger liten vikt vid de betydande transaktioner utanför budgeten och korrigeringar i räkenskaperna som påverkar det offentliga underskottet och den offentliga skulden. De numeriska finanspolitiska reglerna är för närvarande under översyn. En av de viktigaste utmaningarna är att göra dem mer funktionsdugliga och förenliga med stabilitets- och tillväxtpakten. Ansträngningar krävs också för att förbättra det statistiska underlaget för budgetplaneringen.
- (7) Den finanspolitiska kommittén, som har i uppdrag att övervaka efterlevnaden av de finanspolitiska reglerna på nationell nivå, är nära knuten till de nationella skattemyndigheterna och underbemannad. Detta är förhållanden som inte säkerställer kommitténs politiska och funktionella oberoende. En översyn av det institutionella upplägget för den finanspolitiska kommittén och dess uppdragsbeskrivning har tillkännagivits för tredje kvartalet 2016.
- (8) Kroatien har påbörjat en reform av systemet för kommunala avgifter, vilken beskrivs som ett led i en större reform av fastighetsbeskattningen. Den sammanlagda intäkten från periodiskt återkommande fastighetsskatter och kommunala avgifter är relativt låg betraktad som andel av BNP.
- (9) Höga siffror när det gäller skatteskulder, momsbedrägerier och storleken på den svarta ekonomin är viktiga utmaningar. Åtgärder är på gång för att höja skattemoralen, bland annat utvecklas ett system för hantering av riskerna med låg skattemoral. Men indikationer på att de vidtagna åtgärderna ger resultat är ännu små.
- (10) Statsskulden är stor och fortsätter att växa, vilket gör det nödvändigt att anta en framåtsyftande, proaktiv strategi för statsskuldsförvaltning. Det finns planer på att anta en skuldförvaltningsstrategi för 2016–2018 inom kort. Kroatien saknar dock fortfarande en övergripande strategi för skuldförvaltning inbegripandes bland annat årliga lägesbedömningar som tar hänsyn till marknadsutvecklingen, en lämplig riskhanteringsstrategi och en förstärkning av uppdragsfunktionen.

- (11) En stor andel av befolkningen i arbetsför ålder är inte förvärvsaktiv. En viktig orsak är tidig pensionering, även bland män i sina bästa år. Det är möjligt att gå i förtida pension hela fem år före den lagstadgade pensionsåldern och ekonomiska incitament att arbeta fram till (och efter) den åldern är svaga. Dessutom präglas pensionssystemet av ett antal särskilda bestämmelser för särskilda grupper av arbetstagare och generösa möjligheter till förtida pension för vissa yrken. Den lagstadgade pensionsåldern för män och kvinnor håller på att jämföras och höjas till 67, men långsamt. Både nu och framgent finns en risk för att pensionerna inte räcker till, vilket innebär en hög risk för fattigdom under ålderdomen, särskilt för personer med kort tid av förvärvsverksamhet.
- (12) Problemet med liten förvärvsaktivitet förvärras av hög arbetslöshet. Liten användning av arbetskraftspotentialen hämmar tillväxten. Ungdomsarbetslösheten fortsätter att vara ett allvarligt bekymmer, som framhäver svagheter i utbildningssystemet, och det finns fortfarande utrymme för en effektivare ungdomsgaranti med bättre övervakning och utvärdering. Långtidsarbetslösheten har minskat på senare tid, men är fortfarande ungefär dubbelt så stor som EU-genomsnittet. Deltagandet i livslångt lärande är fortfarande mycket lågt på grund av ett underutvecklat vuxenutbildningssystem.
- (13) Det finns regionala skillnader i socialskyddsutgifter per capita och olikheter i behörighetskraven för allmänna sociala trygghetssystem och för system inriktade på särskilda kategorier. Vidare används bara en liten andel av den sammanlagda budgeten för social trygghet till det nationella minimiinkomstsystemet. Detta leder till ineffektivitet och ger otillräckligt skydd för de fattigaste. Arbetet på reformen av de sociala trygghetssystemen försenades när det gäller att konsolidera olika förmåner och inrätta gemensamma kontaktpunkter som enda tjänsteleverantör för social trygghet.

- (14) Fördelningen av uppgifter och befogenheter i den offentliga förvaltningen mellan centrala och lokala nivåer är komplicerad och fragmenterad. De decentraliserade administrativa uppgifterna står inte i proportion till de skattemedel de ansvariga, lokala enheterna har till sitt förfogande. Detta gör att de lokala enheterna blir starkt beroende av överföringar från statsförvaltningen och skapar betydande regionala skillnader i utbud av offentliga tjänster. Fragmenteringen av den offentliga förvaltningen inverkar negativt på tjänsteutbudet, företagsklimatet och de offentliga utgifternas effektivitet. Reformen av den offentliga förvaltningen har inte gjort några nämnvärda framsteg. En rättslig ram för frivillig sammanslagning av lokala myndigheter infördes, men något incitament att utnyttja möjligheten gavs inte. Rationaliseringen av systemet med statliga organ går långsamt.
- (15) Lönerna i den offentliga sektorn regleras genom inkonsekventa bestämmelser för alla de offentliga institutionerna i en beskrivning av arbetets komplexitet, förmåner och lönetillägg. Detta begränsar statens möjlighet att styra löneutgifterna och hämmar effektiviteten i den offentliga sektorn. Eftersom den offentliga sektorn svarar för en relativt stor andel av den totala sysselsättningen, har löneutvecklingen i den offentliga sektorn också betydelse för ekonomin i stort.
- (16) Statligt ägda företag är en mycket vanlig företeelse i Kroatien. Bristfällig företagsledning, vari ingår att det saknas lämplig resultatuppföljning, leder fortfarande till att de statsägda företagen har betydligt lägre lönsamhet än jämförbara privata bolag, och detta inverkar negativt på de offentliga finanserna. Börsnotering av de statsägda företagen kan leda till bättre styrning av dem, särskilt genom att redovisning och intern kontroll stärks. Under det senaste året gjordes långsamma framsteg mot att öppna upp statsägda företag för privat ägande.
- (17) Den nationella utvecklingsbanken, kroatiska banken för återuppbyggnad och utveckling (HBOR), en statsägd enhet, skulle kunna spela en central roll i Kroatiens återhämtning. Utlåningsverksamheten skulle kunna främja investeringar och angripa marknadsmisslyckanden på ett betydelsefullt sätt. Ett lämpligt regelverk och sund företagsstyrning behövs dock för att begränsa den risk som är förenad med dess verksamhet, särskilt eftersom HBOR i allt större utsträckning ägnar sig åt direkta lån.

- (18) Den oberoende översyn av kvaliteten på tillgångarna i HBOR:s kreditportfölj som myndigheterna planerar för 2017 är ett steg i riktning mot att bemästra de ovannämnda utmaningarna. Under tiden är det nödvändigt att förstärka de mekanismer för övervakning och ansvarsskyldighet som gäller för HBOR.
- (19) De europeiska struktur- och investeringsfonderna har hitintills utnyttjats i liten utsträckning på grund av exempelvis otillräcklig administrativ kapacitet, betungande förfarandena och ett begränsat antal startklara projekt.
- (20) Företagsklimatet i Kroatien lider fortfarande av allvarliga brister som inverkar negativt på investeringsviljan. Många skattelikhande avgifter på företag håller fortfarande tillbaka näringslivet. Regelverket för tjänsteleverantörer och reglerade yrken är fortfarande restriktivt. Det finns restriktioner för tillträde till och utövandet av vissa reglerade yrken, t.ex. jurister och skatterådgivare. Kroatien har undersökt behovet av restriktionerna och om de är proportionerliga, men åtgärderna har blivit fördröjda. Dessutom drabbas reglerade yrken och företag av stora administrativa bördor.
- (21) Rättslig instabilitet och upplevd låg kvalitet på lagstiftningen inverkar också negativt på företagsklimatet. Långdragna förfaranden, stora eftersläpningar och inkonsekvent rättspraxis innebär att kvaliteten och effektiviteten hos rättsväsendet, särskilt handelsdomstolarna, står inför utmaningar. IKT-systemen är underutvecklade särskilt när det gäller kommunikationen med parterna i rättsliga förfaranden och elektronisk leverans av domstolshandlingar.
- (22) Avvecklingen av nödlidande lån är av avgörande betydelse när det gäller att ta itu med skuldsättningen i ekonomin. I detta avseende har viktiga steg tagits genom att man har stärkt regelverket för företag före och vid insolvens och antagit ett insolvensförfarande för enskilda. Verkan av de nya regelverken behöver följas upp noggrant. Rättslig osäkerhet när det gäller hur avskrivningar ska behandlas skattemässigt hindrar dock fortfarande bankerna från att avveckla sina nödlidande lån snabbt.

- (23) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Kroatiens ekonomiska politik och offentliggjort den i 2016 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 EU:s övergripande ekonomiska styrning genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–5 nedan.
- (24) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet, och dess yttrande⁴ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.
- (25) 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.

⁴ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Kroatien att under 2016 och 2017 vidta följande åtgärder:

1. Se till att det alltför stora underskottet korrigeras på ett varaktigt sätt senast 2016. Därefter uppnå en årlig korrigeringsgrad av de offentliga finanserna på minst 0,6 % av BNP 2017. Använda alla oförutsedda intäkter till att driva på minskningen av den offentliga skuldkvoten. Senast i september 2016 stärka de numeriska finanspolitiska reglerna och förbättra den finanspolitiska kommitténs oberoende och uppdragsbeskrivning. Senast i slutet av 2016 förbättra budgetplaneringen och stärka den fleråriga finanspolitiska ramen. Senast i slutet av 2016 inleda en reform av den periodiskt återkommande fastighetsskatten. Stärka regelverket för förvaltningen av statsskulden. Anta och börja genomföra en skuldförvaltningsstrategi för 2016–2018.
2. Senast i slutet av 2016 vidta åtgärder för att motverka förtida pensionering, påskynda övergången till den högre lagstadgade pensionsåldern och anpassa pensionssystemen för särskilda grupper till det allmänna systemet. Erbjud lämpliga möjligheter till kompetenshöjning och omskolning för att förbättra anställbarheten hos befolkningen i arbetsför ålder med fokus på lågutbildade och långtidsarbetslösa. Konsolidera sociala förmåner, däribland de särskilda ordningarna, genom att likrikta behörighetskraven och integrera administrationen samt koncentrera stödet på de mest behövande.
3. Senast i slutet av 2016 börja minska fragmenteringen och förbättra fördelningen av uppgifter och befogenheter inom den offentliga förvaltningen i syfte att förbättra effektiviteten och minska regionala skillnader i utbudet av offentliga tjänster. I samråd med arbetsmarknadens parter, harmonisera regelverket för lönesättningen i den offentliga sektorn. Påskynda avyttringen av statliga tillgångar och stärka övervakningen av statsägda företags resultat och ansvarsskyldigheten för deras styrelser, inbegripet genom att påskynda börsnoteringen av statsägda företag.
4. Väsentligt minska skattelikhande avgifter. Avlägsna obefogade rättsliga restriktioner som gör det svårt att tillträda och utöva reglerade yrken. Minska den administrativa bördan för företag.

5. Vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten och effektiviteten inom rättsväsendet i handels- och förvaltningsdomstolar. Underlätta avvecklingen av nödlidande lån, särskilt genom att förbättra beskattningen vid avveckling av nödlidande lån.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande
