# RÅDETS REKOMMENDATION

## av den 13 juli 2018

## om Kroatiens nationella reformprogram 2018 med avgivande av rådets yttrande om Kroatiens konvergensprogram 2018

(2018/C 320/10)

(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 22 november 2017 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2018 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Kommissionen tog 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 22 mars 2018. Den 22 november 2017 antog kommissionen också, 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 2018 för Kroatien offentliggjordes den 7 mars 2018. Den innehöll en bedömning av hur väl Kroatien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 11 juli 2017 ([3]), 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 7 mars 2018. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Kroatien fortfarande har alltför stora makroekonomiska obalanser, även om de håller på att minska. Sårbarheterna hänger samman med de fortfarande stora offentliga och privata skulderna samt utrikesskulderna, samtliga till stor del i utländska valuta. Andelen nödlidande lån är fortfarande hög, särskilt för icke-finansiella företag. Kroatiens potentiella tillväxt är fortfarande inte tillräcklig för en hållbar anpassning, och sammantaget har få framsteg gjorts för att genomföra politiska åtgärder för att råda bot på den ihållande låga efterfrågan på arbetskraft och den långsamma produktivitetstillväxten. Ett restriktivt företagsklimat dämpar konkurrenskraften och investeringarna, och fragmenteringen inom den offentliga förvaltningen minskar de offentliga tjänsternas effektivitet.

(3) Den 26 april 2018 lade Kroatien fram sitt nationella reformprogram och sitt konvergensprogram för 2018. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

([1]) EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) EUT C 261, 9.8.2017, s. 41.

(4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för perioden 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. I enlighet med artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ([1]) 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 0,8 % av BNP 2017. Enligt konvergensprogrammet 2018 minskar det totala saldot till ett underskott på 0,5 % av BNP 2018, och förbättras gradvis till ett överskott på 0,5 % av BNP 2021. Det medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1,75 % av BNP – kommer fortsättningsvis att överträffas under hela programperioden. Enligt konvergensprogrammet 2018 förväntas den offentliga skuldkvoten minska från 78,0 % av BNP 2017 till 75,1 % 2018 och fortsätta minska till 65,9 % 2021. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för de budgetprognoserna är realistiskt. De planerade budgetmålen verkar emellertid vara försiktiga. Enligt kommissionens vårprognos 2018 kommer den offentliga sektorns saldo att vara 0,7 % och 0,8 % 2018 respektive 2019.

(6) Den 11 juli 2017 rekommenderade rådet Kroatien att behålla sitt medelfristiga budgetmål 2018. Enligt kommissionens vårprognos 2018 förväntas det strukturella saldot uppgå till – 0,3 % av BNP 2018 och – 0,6 % av BNP 2019 och därmed hålla sig över det medelfristiga budgetmålet. Enligt prognoserna kommer Kroatien att iaktta reglerna för skuldkriteriet 2018 och 2019. Sammantaget anser rådet att Kroatien kan förväntas följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler 2018 och 2019.

(7) Viktig lagstiftning för att förbättra Kroatiens budgetramverk borde ha införts för länge sedan. Brister i de numeriska finanspolitiska reglerna gör dem ineffektiva för finanspolitisk planering, och den finanspolitiska kommitténs roll som ett självständigt organ är fortfarande svag. Eftersom den offentliga skulden i Kroatien fortfarande är hög och utsatt för valutarisker är en sund skuldförvaltning av största vikt. Under 2017 stärktes skuldförvaltningen och en skuldförvaltningsstrategi infördes som kräver regelbundna uppdateringar. Fastighetsskatten, som man redan fattat beslut om, sköts upp och inga uppgifter har lämnats om huruvida den kommer att införas och när. Kroatien har därför låga intäkter från periodiska fastighetsskatter. En periodisk fastighetsskatt skulle skapa förutsättningar för skatteuppbörden att öka, och samtidigt skapa en stabil och förutsägbar inkomstkälla för de lokala förvaltningarna.

(8) Den kroatiska arbetsmarknaden fortsatte att återhämta sig under 2017. Sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet ligger fortfarande under unionsgenomsnittet och dämpar eventuell tillväxt. Idag är den lagstadgade pensionsåldern 62 år 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 först 2038. Dessutom finns det flera olika sätt för äldre arbetstagare att gå i pension i förtid, och pensionssystemet innehåller flera specialbestämmelser med förmånliga pensionsvillkor. Att det är kvinnor som ansvarar för omsorgen om närstående bidrar till deras låga deltagande på arbetsmarknaden. Deras arbetsliv blir därför i genomsnitt kort, vilket medför att det nu och i framtiden inte finns tillräckligt med pensionsmedel och att de som äldre löper risk att drabbas av fattigdom. De aviserade åtgärderna för att främja en längre tid i arbetslivet har ännu inte genomförts.

(9) Även om det finns en struktur för en social dialog i Kroatien är interaktionen mellan myndigheter och intressenter vid utformningen av politiken begränsad och har främst bestått av skriftlig återkoppling på regeringens föreslagna åtgärder. Dessutom begränsar fragmenteringen av fackföreningarna deras kapacitet att delta i den sociala dialogen.

(10) Trots förbättringar under den senaste tiden löper en stor del av befolkningen fortfarande risk för att drabbas av fattigdom eller social utestängning, och skillnaderna mellan de olika regionerna är hög. Äldre personer, lågt

([1]) 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).

utbildade och personer med funktionsnedsättning är särskilt drabbade. Det sociala trygghetssystemet uppvisar brister när det gäller ändamålsenlighet och rättvisa. Sociala förmåner kan endast i begränsad utsträckning minska fattigdomen. Eftersom samordning mellan institutionerna saknas och fattigare lokala förvaltningar har en lägre finanspolitisk kapacitet fördelas de sociala förmånerna inte jämnt.

(11) Kroatien ligger under unionsgenomsnittet när det gäller investeringar i utbildning, förskoleverksamhet och barnomsorg, grundläggande färdigheter och högskoleutbildning samt vikten av utbildning på arbetsmarknaden. Kroatien har infört flera reformer inom utbildning, vetenskap och teknik. Reformen av läroplanen kommer troligtvis att ha en positiv inverkan på utbildningens kvalitet, om den genomförs fullt ut och är förenlig med andra insatser inom strategin. Vikten av utbildning på arbetsmarknaden förefaller begränsad, vilket framgår av att mer än hälften av de registrerade arbetslösa har en yrkesutbildning. En bättre samordning mellan de offentliga myndigheterna och arbetstagarna är nödvändig för att kompetensbehoven ska kunna fastställas. Vuxenutbildningen, som ska bidra till att personer inkluderas på arbetsmarknaden, kännetecknas av många utbildningsanordnare som är ojämnt spridda över hela landet och utbildningsprogram som inte är tillräckligt utvärderade. Deltagandet i vuxenutbildning och de utbildningsprogram som ingår i de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är kritiskt lågt.

(12) De offentliga tjänsternas effektivitet och de offentliga utgifterna tyngs av att den kroatiska offentliga förvaltningen är spridd över hela landet och att befogenheterna är fördelade över flera förvaltningsnivåer. Många små lokala enheter saknar ändamålsenliga finansiella och administrativa tillgångar att utföra decentraliserade funktioner. Indikatorer för en effektiv offentlig förvaltning visar att resultatet ligger under unionsgenomsnittet, något som bromsar utformandet och genomförandet av den offentliga politiken och en mer effektiv användning av ESI-fonderna. Den planerade minskningen av antalet lokala kontor för den centrala förvaltningen och strömlinjeformningen av systemet med statliga kontor har ännu en gång skjutits upp. Avsaknaden av en enhetlig lönesättning inom den offentliga förvaltningen och för de offentliga tjänsterna leder till att anställda behandlas olika och att staten inte har någon kontroll över de offentliga lönekostnaderna. Den planerade lagen om en enhetlig lönesättning har skjutits upp ytterligare till mitten av 2018. Myndigheterna har tagit de första stegen för att integrera vissa funktioner hos sjukhusen för att förbättra tjänsteeffektiviteten och tillgången till hälso- och sjukvård. En ineffektiv modell för finansiering av hälso- och sjukvårdssystemet har emellertid lett till att skulderna anhopar sig, framför allt vid sjukhusvård.

(13) De statsägda företagens andel av ekonomin är fortfarande stor. En effektivisering av företagens förvaltning har gått långsamt och deras produktivitet och lönsamhet är fortfarande låg. Ny lagstiftning om förvaltningen av de statliga tillgångarna har antagits.

(14) I november 2017 avslutades en oberoende kvalitetsöversyn av den kroatiska banken för återuppbyggnad och utveckling. Med tanke på att banken är viktig för att genomföra unionens finansiella instrument och investeringsplanen för Europa och att den i allt större utsträckning ägnar sig åt direkta lån bör resultaten från översynen användas för att stärka bankens tillsyn, regelverk och styrning.

(15) Byråkrati och skatteliknande avgifter inverkar fortfarande negativt på företagsklimatet. Byråkratin har minskat långsamt men stadigt. Nedskärningarna av de skatteliknande avgifterna har varit begränsade och insynen är låg, och varken regelbundna uppdateringar av registret eller konsekvensbedömningar av de planerade nedskärningarna har gjorts.

(16) Antikorruptionshandlingsplanen 2017–2018 måste genomföras fullt ut för att målen för antikorruptionsstrategin 2015–2020 ska kunna uppfyllas. Flera viktiga funktioner måste fortfarande förbättras, och särskilt måste redovisningen av tillgångar och intressekonflikter bli bättre, medvetenheten om kanalerna för visselblåsning öka och riskerna vid offentlig upphandling kontrolleras mer effektivt, ett område som fortfarande är sårbart för korruption till följd av att de statsägda företagen i hög utsträckning gör upphandlingarna internt.

(17) Restriktiva bestämmelser på varu- och tjänstemarknaderna, framför allt det stora antalet ytterst reglerade yrkesgrupper, förhindrar konkurrens. Att lätta på bestämmelserna har gått långsamt på grund av motstånd från intressegrupper.

(18) Långa domstolsförfaranden och stora eftersläpningar påverkar fortfarande rättssystemets kvalitet och effektivt negativt, och i förlängningen företagsklimatet. Eftersläpningen minskade något, men berodde främst på färre nya fall och inte på att de gamla fallen löstes snabbare. Trots förbättringarna används elektronisk kommunikation i alltför liten utsträckning vid tvistemål och insolvensförfaranden.

(19) Vissa riktade insatser pågår för att reformera det nationella vetenskaps- och innovationssystemet inom ramen för Kroatiens strategi för smart specialisering. Det politiska ansvaret för vetenskap och innovation verkar inte ha samordnats, vilket försvagar genomförandet av den politiska strategin. Likaså har större universitet en mycket splittrad förvaltning och stränga administrativa bestämmelser. Samarbetet mellan den akademiska världen och näringslivet är mycket lågt. En systematisk övervakning och utvärdering av forsknings- och innovationspolitiken saknas och prioriteringar är därför svåra att fastställa. Incitament behövs inom högskoleutbildningen för att främja kvalitet och anpassa utbildningen till arbetsmarknadens behov.

(20) Kommissionen har inom ramen för 2018 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Kroatiens ekonomiska politik och redogjort för den i 2018 års landsrapport. Den har även bedömt konvergensprogrammet för 2018, det nationella reformprogrammet för 2018 samt uppföljningen av de rekommendationer Kroatien har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Kroatien utan också i vilken utsträckning de följer unionens regler och riktlinjer, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

(21) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2018 och anser [1] att Kroatien väntas följa stabilitets- och tillväxtpakten.

(22) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2018 och konvergensprogrammet för 2018. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–4 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Kroatien att under 2018 och 2019 vidta följande åtgärder:

1. Stärka budgetramen, inklusive den finanspolitiska kommitténs oberoende och uppdrag. Införa en periodisk fastighetsskatt.

2. Motverka förtida pensionering, påskynda övergången till den högre lagstadgade pensionsåldern och anpassa pensionsreglerna för särskilda grupper till reglerna för det allmänna systemet. Se till att reformen av utbildningssystemet ger resultat för att förbättra utbildningens kvalitet och relevans på arbetsmarknaden, både när det gäller ungdomar och vuxna. Konsolidera de sociala förmånerna och förbättra deras förmåga att minska fattigdomen.

3. Minska den offentliga förvaltningens territoriella fragmentering, strömlinjeforma fördelningen av uppgifter och befogenheter och förbättra kapaciteten att planera och genomföra de offentliga insatserna. I samråd med arbetsmarknadens parter införa harmoniserade regelverk för lönesättning i den offentliga sektorn.

4. Förbättra styrningen i de statsägda företagen och intensifiera försäljningen av statsägda företag och icke-produktiva tillgångar. Väsentligt minska den börda på företagen som beror på skatteliknande avgifter samt omfattande administrativa och rättsliga krav. Stärka konkurrensen i sektorn för företagstjänster och för reglerade yrken. Förkorta domstolsförfarandena och förbättra den elektroniska kommunikationen i domstolarna.

Utfärdad i Bryssel den 13 juli 2018.

*På rådets vägnar*
H. LÖGER
*Ordförande*

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