EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.5.2017
COM(2017) 510 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Kroatiens nationale reformprogram for 2017

og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2017

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Kroatiens nationale reformprogram for 2017

og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2017

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[3],

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet[4],

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[5], som markerede starten på det europæiske semester 2017 om samordning af de økonomiske politikker. Den 9.-10. marts 2017 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 16. november 2016 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[6], hvori Kroatien blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

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

(2) Den 22. februar 2017 blev landerapporten for Kroatien 2017[7] offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Kroatiens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 12. juli 2016, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Kroatiens nationale Europa 2020-mål. Den indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011, hvis resultater også blev offentliggjort den 22. februar 2017[8]. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Kroatien er berørt af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. I 2016 har navnlig den offentlige gældskvote været faldende, men den offentlige gæld er eksponeret for valutarisici, og truslen mod den finanspolitiske holdbarhed er fortsat høj på mellemlang sigt. I den private sektor har gælden været faldende, men den er fortsat høj, navnlig i virksomhedssektoren, og kraftigt eksponeret for valutarisici. Finanssektoren er klar til at støtte opsvinget, men er fortsat eksponeret for kreditrisici som følge af valutasvingninger, og andelen af misligholdte lån er stadig høj. Arbejdsløsheden falder hurtigt takket være en moderat stigning i antallet af nye job, men også fordi arbejdsstyrken er blevet mindre. Endelig tynger et byrdefuldt forretningsmiljø de produktive investeringer og produktivitetsvæksten.

(3) Den 27. april 2017 fremlagde Kroatien sit nationale reformprogram for 2017 og sit konvergensprogram for 2017. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i medlemsstaternes programmer under de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020. I henhold til lovgivningen vedrørende ESI-fondene[9] kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante landespecifikke henstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og ændre sine relevante programmer under ESI-fondene. Kommissionen har udarbejdet nærmere retningslinjer for anvendelsen af disse bestemmelser[10].

(5) Efter ophævelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er Kroatien underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og omfattet af gældskriteriet. I sit konvergensprogram for 2017 forventer regeringen en gradvis forbedring af den offentlige saldo fra -0,8 % af BNP i 2016 til 0,5 % af BNP i 2020. I 2016 blev den mellemfristede budgetmålsætning, der var sat til -1,75 % af BNP i strukturelle termer, nået med en stor margin, og den (genberegnede[11]) strukturelle saldo forventes at nå den mellemfristede budgetmålsætning i 2017 og 2018, men uden margin. Herefter forventes det at forbedres en anelse igen. Ifølge konvergensprogrammet ventes den offentlige gældskvote fortsat at falde til 72,1 % inden 2020, efter at have nået sit højeste på niveau 86,7 % af BNP i 2015. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne er gunstigt, navnlig i lyset af den negative virkning, der følger af de økonomiske

---

7 SWD(2017) 76 final.

8 COM(2017) 90 final.

9 Artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

10 COM(2014) 494 final.

11 Konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

problemer, som Kroatiens største private virksomhed, Agrokor, står over for, og som fremskrivningerne i programmet ikke tager højde for. Agrokor-krisen udgør desuden en direkte risiko for budgetfremskrivningerne. Derudover er de foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål fra 2017 og frem, ikke tilstrækkeligt præciseret.

(6) Den 12. juli 2016 henstillede Rådet til, at Kroatien gennemfører en årlig finanspolitisk tilpasning på mindst 0,6 % af BNP hen imod den mellemfristede budgetmålsætning i 2017. De endelige tal, der udviser en betydelig forbedring af den samlede saldo for 2016, indikerer, at Kroatien allerede nåede sin mellemfristede budgetmålsætning det år. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2017 ventes den strukturelle saldo fortsat at ligge over den mellemfristede budgetmålsætning i 2017 til trods for et fald fra -0,3 % af BNP i 2016 til -1,7 % af BNP i 2017. Med hensyn til 2018 henstilles det, at Kroatien holder sig på niveau med den mellemfristede budgetmålsætning. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2017 ventes den strukturelle saldo at falde yderligere til -2,1 % af BNP, hvilket indikerer, at der er risiko for en vis afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning. Kroatien forventes at overholde gældsreglen i 2017 og 2018. Rådet er af den generelle opfattelse, at Kroatien skal være parat til at træffe yderligere foranstaltninger i 2018 for at sikre, at bestemmelserne i Stabilitets- og vækstpagten overholdes.

(7) Kroatiens rammer for den finanspolitiske styring udviser mangler. Den nye lov om finanspolitisk ansvarlighed, der skal styrke budgetrammen samt den finanspolitiske kommissions uafhængighed og mandat, er endnu ikke vedtaget. Ændringen af budgetloven, der har til formål at gøre op med de hyppige revisioner af budgetplanerne såvel på centralt som på lokalt niveau, er blevet forsinket. Pålideligheden af de fremskrivninger, der ligger til grund for budgetplanerne er fortsat lav.

(8) Kroatien har relativt lave indtægter fra løbende beskatning af fast ejendom. Indtægterne opkræves af de lokale myndigheder i form af afgifter knyttet til ejendomme, men der er stor forskel på beregninger og dækning. Indtægterne afhænger også af den mindre pålidelige beskatning af overdragelse af ejendomme. Som opfølgning på gentagne landespecifikke henstillinger og som en del af den skattereform, der blev gennemført sent i 2016, vil visse lokale afgifter og skatter fra 2018 blive erstattet af løbende ejendomsskatter beregnet på baggrund af fem parametre, der anslår ejendommens værdi. Dette betragtes som det første skridt hen imod en fuldt flyvefærdig værdibaseret løbende ejendomsbeskatning, der forventes gennemført i 2020.

(9) Kroatiens statslige finansieringsbehov og statsgældens eksponering over for valutarisici understreger vigtigheden af pålidelige finansieringskilder og forsigtig risikostyring. Tidligt i 2017 blev der som opfølgning på en landespecifik henstilling vedtaget en gældsforvaltningsstrategi for centralregeringen, der dækker perioden 2017-2019. Den blev vedtaget tre år efter udløbet af den forrige strategi. Den institutionelle struktur for forvaltning af den offentlige gæld, herunder kommunikation med markederne, risikostyring og regelmæssig ajourføring af strategien, er mangelfuld. Der tages heller ikke tilstrækkeligt hensyn til transaktioner uden for budgettet, der kan have indvirkning på gælden.

(10) Den senere tid er det kroatiske arbejdsmarked fortsat kommet sig, men arbejdsløsheden er stadig høj, og der er en stor gruppe langtidsledige. I kombination med lav og faldende aktivitet betyder det, at der er et stort uudnyttet

arbejdskraftpotentiale. Faldet i aktiviteten i 2016 var særlig udpræget blandt lavt kvalificerede erhvervsaktive arbejdstagere og skyldtes, at den arbejdsdygtige befolkningsgruppe blev mindre, fordi folk bliver ældre eller udvandrer - begge disse tal er nemlig steget.

(11) Frekvensen af ikke-erhvervsaktive er relativt høj blandt grupper, der er berettiget til tidlig pensionering. Korte pensionsbidragsperioder betyder, at der nu og i fremtiden ikke er tilstrækkelig med pensionsmidler, hvilket skaber en risiko for fattigdom i alderdommen. Der er mange måder at opnå tidlig pension på, og det er muligt at gå på pension hele fem år før den lovbestemte pensionsalder. De økonomiske incitamenter til at arbejde indtil da er svage. De planlagte foranstaltninger, der skal tilskynde til et længere arbejdsliv, er ikke blevet gennemført. Omsorgsforpligtelser bidrager til den lave deltagelse på arbejdsmarkedet, navnlig blandt kvinder i den mest erhvervsaktive alder. Der er mangel på formelle børnepasningsordninger, og der er generelt stor forskel fra region til region. Forældreorloven er ubetalt, og ansættelseskontrakterne giver ikke store muligheder for at balancere arbejde og omsorgsforpligtelser. I dag er den lovbestemte pensionsalder fastsat til 61 år og ni måneder for kvinder samt 65 år for mænd. Det går langsomt med konvergensen og med at hæve den lovbestemte pensionsalder for begge køn, således at pensionsalderen er 67 år i 2038. Det overvejes at fremskynde denne proces, men dette er endnu ikke blevet vedtaget. Pensionssystemet giver ret til mere gunstige betingelser for bestemte grupper, der arbejder i hårde og farlige fag og i bestemte brancher. Myndigheder har afsluttet en gennemgang af de hårde og farlige fag, men der er endnu ikke foretaget strømlining af reglerne.

(12) Ifølge de seneste tal var næsten 30 % af befolkningen eksponeret for risikoen for fattigdom eller social udstødelse i 2015. Socialsikringssystemet udviser mangler hvad angår effektivitet og retfærdighed, som skyldes uoverensstemmelser for så vidt angår berettigelseskriterierne, fragmenteret geografisk dækning, mangel på koordination på tværs af de ansvarshavende myndigheder og lav gennemsigtighed. I 2016 blev kun 0,6 % af BNP brugt på minimumsindkomstordningen, der er målrettet de fattigste husholdninger. Reformplanerne, der omfatter omfordelingen af ansvaret på institutionelt plan og harmonisering af berettigelseskriterierne, er gået i stå.

(13) Det er vigtigt for beskæftigelsesegnetheden, at arbejdstagerne erhverver sig de færdigheder, der er brug for på arbejdsmarkedet. Deltagelsen i voksenuddannelse er meget lav, ligesom udgifterne til og dækningen af aktive arbejdsmarkedspolitikker, videreuddannelsesforanstaltninger og livslang læring. I forbindelse med uddannelse er der ikke tilstrækkelig fokus på ældre og lavt uddannede samt langtidsledige, der især har tendens til at blive udfordret på deres beskæftigelsesegnethed. Forberedelsen af lovgivning til forbedring af kvaliteten af uddannelsesinstitutioner, programmer og undervisning med henblik på voksenuddannelse er blevet forsinket.

(14) Tilstrækkelige grundlæggende færdigheder er altafgørende for at finde og beholde gode og faste job og kunne deltage i det økonomiske og sociale liv på vellykket vis. Det fremgår af internationale undersøgelser, at der er alvorlige mangler i de grundlæggende færdigheder, viden om anvendt naturvidenskab og matematikkundskaben blandt kroatiske børn i 15-årsalderen. Som en del af implementeringen af strategien for uddannelse, videnskab og teknologi er der siden 2015 iværksat en reform af skolepensum med det formål at forbedre indholdet og undervisningen i overførbare færdigheder. Efter at have modtaget ambivalente reaktioner fra de interesserede parter blev reformen af skolepensum revideret, og gennemførelsen er derfor blevet forsinket betydeligt. Processen bør nu fortsætte i

overensstemmelse med de oprindelige mål. Kroatien vedtog for nylig en strategi for erhvervsuddannelserne. Dette forventes at føre til, at pensummet for erhvervsuddannelserne ajourføres, at arbejdsbaseret læring kommer til at spille en større rolle, og at kvaliteten af undervisningen på erhvervsuddannelserne forbedres. Det afventes stadig, at der indføres et system til anerkendelse og validering af ikkeformel og uformel læring.

(15) Den territoriale og funktionelle fragmentering af den offentlige administration tynger leveringen af ydelser og de offentlige udgifters lønsomhed. Den nuværende kompetencefordeling og de finanspolitiske relationer mellem forskellige statslag fremmer ikke effektiviteten eller retfærdigheden for så vidt angår leveringen af offentlige tjenester, især inden for sundhed, uddannelse og sociale ydelser. Den omfattende reform af den offentlige forvaltning er forsinket. Der mangler lovgivning, der skal omfordele opgaver mellem de centrale og lokale myndigheder, ligesom systemet af statslige myndigheder skal strømlines. Tidligt i 2017 bekendtgjorde myndighederne, at der oprettes en taskforce, der skal lave udkast til lovgivning om finansiering af den offentlige forvaltning på subnationale niveau.

(16) Fragmenteringen af lønfastsættelsen i den offentlige forvaltning hindrer fortsat gennemsigtigheden i lønningerne, ligebehandlingen og statens kontrol med lønningslisten, hvilket kan få afsmittende skadelige følger for økonomien i bredere forstand. I februar 2017 vedtog regeringen fælles forhandling og overvågning af kollektive overenskomster i den offentlige sektor, men strømliningen af rammerne for lønfastsættelse er blevet udskudt til 2019.

(17) Statsejede virksomheder er i gennemsnit mindre produktive end private virksomheder, hvilket tyder på, at der er svagheder i forvaltningen af dem. Disse har en negativ indvirkning på allokeringseffektiviteten og bidrager til lav produktivitetsvækst i økonomien. Det seneste år er der taget langsomme skridt hen imod et skifte fra statsejede til flere privatejede virksomheder. Bedre overvågning af disse virksomheders resultater og bestyrelsernes ansvarlighed, herunder i virksomheder der er ejet af lokale myndigheder, vil forbedre forvaltningen af dem.

(18) Den kroatiske bank for genopbygning og udvikling (HBOR) har spillet en vigtig rolle i gennemførelsen af EU's finansielle instrumenter, navnlig investeringsplanen for Europa. For at kunne udfylde denne rolle bør banken overholde høje standarder for gennemsigtighed og ansvarlighed. Myndighederne planlægger en uafhængig kvalitetsgennemgang af HBOR's kreditportefølje, der skal udføres af uafhængige revisorer og forventes afsluttet inden udgangen af 2017. På baggrund af resultaterne af gennemgangen er det meningen, at den retlige ramme og forvaltningsstrukturen skal revideres.

(19) Virksomhederne er tynget af store udgifter i forbindelse med overholdelsen af lovgivningen. Et højt antal skattelignende afgifter, hvoraf mange statistisk set behandles som skatter, komplicerer forretningsmiljøet. Som opfølgning på en landespecifik henstilling vedtog regeringen i sommeren 2016 at afskaffe 13 og reducere yderligere 11 skattelignende afgifter, men gennemførelsen heraf er langsom. Virksomhederne lider stadig under tunge administrative byrder. Der er blevet vedtaget en handlingsplan til mindskelsen af den administrative byrde, som dækker otte områder, men dens gennemførelse afventes stadig.

(20) Investeringsniveauet blev genoprettet i 2016 efter at være faldet skarpt under krisen. Men til trods for gunstige makroøkonomiske og finansieringsmæssige betingelser hindrer en række flaskehalse en mere bæredygtig genopretning af

investeringsniveauet. Svaghederne i den offentlige forvaltning, det byrdefulde forretningsmiljø, langsom gennemførelse af anti-korruptionsstrategien, restriktiv lovgivning i vigtige infrastruktursektorer og statens stærke rolle i økonomien tynger forretningsmiljøet.

(21) En modernisering af erhvervslovgivningen kan fremme arbejdskraftens mobilitet og bidrage til lavere priser på erhvervstjenester, og dermed øge vækstpotentialet. Kroatiens lovgivningsmæssige rammer for tjenesteydere og lovregulerede erhverv har været restriktivt, især for advokater. I sommeren 2016 vedtog regeringen en handlingsplan om udskiftning og modernisering af forældet lovgivning, som imidlertid var begrænset i omfang og ikke var detaljeret nok.

(22) Retssystemets kvalitet og effektivitet er en afgørende faktor for forretningsmiljøet. Til trods for at efterslæbet er blevet reduceret, er førsteinstansbehandlingerne lange for både handelsretlige, civilretlige og kriminalsager. Elektronisk registrering og levering af retsdokumenter kan potentielt forbedre retssystemet betydeligt, men er endnu ikke gennemført. Handelsretternes dommere kan ikke tilgå registre online, og dette tynger effektiviteten af behandlingen af konkurssager. Retsafgørelser er kun sjældent tilgængelige online, og der er endnu ikke gennemført reformer af sagsforvaltningen, såsom ajourføring af forretningsprocedurerne, ved handelsretterne i første instans.

(23) Banksektoren har et solidt kapitalgrundlag, og rentabiliteten er genoprettet i 2016, efter at lån i schweiziske franc blev konverteret til eurolån i 2015. Andelen af misligholdte lån set i forhold til det samlede antal er faldet på det seneste, men er stadig høj, navnlig hvad angår ikke-finansielle virksomheder. Faldet lader til at være drevet af salg samt af de progressive og automatiske regler for hensættelser, der blev indført i 2013. Som led i den seneste skattereform har regeringen også indført nye skatteregler for nedskrivninger af misligholdte lån, hvilket er en direkte reaktion på en landespecifik henstilling. Effekten heraf skal overvåges nøje. Effekten af den lovgivningsmæssige ramme for insolvens, der skal fremme afviklingen af misligholdte lån, skal også overvåges nøje.

(24) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Kroatiens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2017. Den har også vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Kroatien i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Kroatien, men også til deres overensstemmelse med EU-regler og -retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.

(25) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået konvergensprogrammet, og dets holdning[12] afspejles navnlig i henstilling 1 nedenfor.

(26) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og konvergensprogrammet. Dets henstillinger efter artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 til 5 nedenfor,

[12] I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

HENSTILLER, at Kroatien i 2017 og 2018 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Føre en finanspolitik, der stemmer overens med bestemmelserne under den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten, hvilket indebærer at holde sig inden for den mellemfristede budgetmålsætning i 2018. Inden udgangen af september 2017 styrke budgetplanlægningen og den flerårige budgetramme, herunder ved at styrke den finanspolitiske kommissions uafhængighed og mandat. Træffe de nødvendige foranstaltninger til indførelse af værdibaseret ejendomsbeskatning. Styrke rammerne for forvaltning af den offentlige gæld, herunder ved at sikre årlige ajourføringer af gældsforvaltningsstrategien.

2. Forebygge tidlig pensionering, fremskynde overgangen til en højere lovbestemt pensionsalder og strømline pensionsreglerne for bestemte kategorier med reglerne for den almindelige ordning. Forbedre koordineringen og gennemsigtigheden af de sociale ydelser.

3. Forbedre voksenuddannelsen, navnlig for ældre arbejdstagere, de lavt uddannede og de langtidsledige. Sætte skub i reformen af uddannelsessystemet.

4. Reducere fragmenteringen og forbedre den funktionelle fordeling af kompetencer i den offentlige administration med henblik på at øge effektiviteten og reducere de forskelle i leveringen af offentlige tjenester, der findes. I samarbejde med arbejdsmarkedets parter harmonisere rammerne for lønfastsættelse på tværs af den offentlige administration og de offentlige tjenester.

5. Fremskynde afviklingen af statsejede virksomheder og andre statsaktiver og forbedre forvaltningen i sektoren for statsejede virksomheder. Betydeligt reducere den administrative byrde for virksomhederne samt den omkostningsbyrde, der følger af at skulle overholde lovgivningen. Fjerne lovgivningsmæssige begrænsninger, der hindrer adgangen til og udøvelsen af lovregulerede erhverv og erhvervstjenester. Forbedre retssystemets kvalitet og effektivitet, navnlig ved at reducere længden af civilretlige og handelsretlige sager.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand