EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Kroatiens nationale reformprogram for 2015

og om Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2015

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Kroatiens nationale reformprogram for 2015

og om Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2015

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 konklusionerne 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 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for beskæftigelse og vækst, *Europa 2020*, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker. Strategien fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Rådet den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog Rådet en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker. Disse udgør tilsammen

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

de "integrerede retningslinjer", som medlemsstaterne blev opfordret til at tage i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 8. juli 2014 vedtog Rådet en henstilling om Kroatiens nationale reformprogram for 2014 og afgav sin udtalelse om Kroatiens opdaterede konvergensprogram/stabilitetsprogram for 2014.

(4) Den 28. november 2014 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[5], som markerede starten på det europæiske semester om samordning af de økonomiske politikker 2015. Samme dag 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.

(5) Den 18. december tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne om at sætte skub i investeringer, fremskynde strukturreformer og forfølge en ansvarlig vækstfremmende finanspolitisk konsolidering.

(6) Den 26. februar 2015 offentliggjorde Kommissionen sin landerapport om Kroatien for 2015[7]. Heri blev Kroatiens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget den 8. juli 2014, analyseret. Landerapporten indeholder også resultaterne af en dybdegående undersøgelse, jf. artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderede af sin analyse, at Kroatien har uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer, som kræver afgørende politiske tiltag og specifik overvågning. I en situation med dæmpet vækst, forsinket omstrukturering af virksomheder og elendige resultater for beskæftigelsen er risiciene i forbindelse med en svag konkurrenceevne, høj gældsætning over for udlandet og stigende offentlig gæld kombineret med en svag offentlig styring vokset betydeligt.

(7) Efter offentliggørelsen af landerapporten indledte de kroatiske myndigheder i marts 2015 en dialog med Kommissionens tjenestegrene om de reformer, der hastede mest for at løse problemet med de alt for store makroøkonomiske ubalancer. Myndighederne havde en konstruktiv tilgang til dialogen og bebudede en række relevante foranstaltninger, bl.a. at mindske de skattelignende afgifter i 2016 og 2017, rationalisere systemet med statslige myndigheder og regionale enheder under den centrale statsforvaltning, skabe incitament til en frivillig sammenlægning af lokale myndigheder, mindske den lovgivningsmæssige usikkerhed og styrke statsrevisionen. Der blev redegjort nærmere for reformplanerne på en række andre områder såsom at mindske de administrative byrder på virksomheder og forbedre forvaltningspraksis i statsejede virksomheder. Ambitionerne ligger dog under forventningerne på en række områder, navnlig med hensyn til at stramme op på reglerne for tidlig pensionering og offentliggøre og efterkomme resultaterne af analysen af udgifterne, selv om der blev fremlagt visse supplerende foranstaltninger for delvis at kompensere for manglerne.

(8) Kroatien er på nuværende tidspunkt under den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten. Regeringen har i sit konvergensprogram for 2015 planlagt at korrigere det alt for store underskud inden 2017, hvilket ikke er i overensstemmelse med den tidsfrist, som Rådet henstillede, nemlig inden 2016. Regeringens plan er gradvis at

---

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

reducere det samlede underskud til 5,0 % af BNP i 2015, 3,9 % i 2016 og yderligere til 2,7 % af BNP i 2017. I henhold til konvergensprogrammet forventes den offentlige gældskvote at nå op på 92,5 % i 2017 og stabilisere sig på 92,4 % i 2018. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, synes en anelse positivt, da vækstprognosen i programmet svarer til Kommissionens forårsprognose, mens den underliggende konsolideringsindsats i programmet er større. Der er kun delvis redegjort for de foranstaltninger, der skal understøtte de planlagte mål for underskuddet fra 2015 og fremefter. På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2015 forventes der ikke en rettidig og varig korrektion af det alt for store underskud inden 2016. Ud fra omfanget af de foranstaltninger, der blev skønnet nødvendige, var den finanspolitiske indsats i 2014 i overensstemmelse med Rådets henstilling. Det er også tilfældet i kumulative termer i 2014 og 2015 trods det forventede underskud i 2015. Den (tilpassede) ændring i den strukturelle balance i 2014-2015 ligger imidlertid under det, der blev henstillet. I 2016 ligger den finanspolitiske indsats under Rådets henstilling. Der vil derfor være behov for yderligere strukturelle foranstaltninger. Rådet finder på grundlag af dets vurdering af konvergensprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2015, at der er risiko for, at Kroatien ikke vil opfylde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten.

(9) Den 23. april 2015 fremlagde Kroatien sit nationale reformprogram for 2015 og sit konvergensprogram for 2015. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(10) Kroatien er på nuværende tidspunkt ved at gennemgå sine udgifter med henblik på at opnå øget effektivitet, navnlig hvad angår udgifterne til lønninger, socialsikring og subsidier, samt skabe tilstrækkeligt finanspolitisk spillerum til at prioritere vækstfremmende udgifter og investeringer. Kroatiens indtægter fra løbende ejendomsskat som andel af BNP er de næstlaveste i EU. Der er det seneste år truffet skridt til at forbedre overholdelsen af skattereglerne, bl.a. foranstaltninger for at bekæmpe momssvig, og der er nu brug for handling. Kroatiens finanspolitiske ramme er blevet styrket takket være de nylige reformer, men der er fortsat betydelige udfordringer. Svagheder, hvad angår en effektiv kontrol med udgifterne og en konsekvent overholdelse af de budgetmæssige begrænsninger, har en negativ indvirkning på den finanspolitiske beslutningstagning og revisionsresultaterne. Den hurtigt stigende offentlige gæld kræver en langt mere aktiv tilgang til gældsstyring.

(11) Pensionssystemet lider under det store antal tidligt pensionerede, et alt for generøst system for tidlig pensionering inden for visse erhverv og en række særlige pensionsordninger. De forholdsmæssigt lave eller ikkeeksisterende pensionsnedsættelser for bestemte arbejdstagere i tilfælde af tidlig pensionering gør det let tidligt at forlade arbejdsmarkedet. Forskellen mellem den laveste tidlige pensionsalder og den lovbestemte pensionsalder er også stor sammenlignet med gennemsnittet i EU, der er på under tre år. Derudover er systemet meget fragmenteret, hvilket medfører udgifter til standardpensioner. Som følge heraf er cost-benefit-forholdet i pensionssystemet lavere end i de fleste medlemsstater, selv om udgifterne til det er sammenlignelige. Hvad angår sundhedssektoren, skaber de tilbagevendende restancer fortsat finanspolitiske risici. Der er iværksat foranstaltninger for at rationalisere hospitalsudgifterne, men gennemførelsen heraf er forbundet med risici. Budgetforøgelsen på 10 % dækker kun delvis behovene for finansiering; det vil være nødvendigt med yderligere effektivitetsbesparelser for at sikre, at der i 2017 slet ingen restancer er.

(12) Den begrænsede løntilpasning i perioden efter krisen har haft negative virkninger for beskæftigelsen. Den omfattende analyse af praksis med hensyn til løndannelse og lønfastsættelse, der blev afsluttet i 2014, viste, at systemet ikke var fleksibelt nok til at sikre tilpasningen til forandringerne i de makroøkonomiske forhold. En række særlige svagheder vedrører de store forskelle mellem den private og den offentlige sektor, bl.a. statsejede virksomheder, udvidelsen af kollektive overenskomster til parter, der ikke har undertegnet dem, og problemer i forbindelse med forældede overenskomsters ophør. Det er nødvendigt, at analysen følges op af konkrete politiske foranstaltninger. Det er også vigtigt at overvåge virkningerne af arbejdsmarkedsreformen fra 2013-2014.

(13) Arbejdsstyrken påvirkes negativt af den hurtigt aldrende befolkning kombineret med den lave erhvervsfrekvens, navnlig blandt unge og arbejdstagere over 50 år. Trods de øgede udgifter til aktive arbejdsmarkedspolitikker, og selv om disse dækker bredere, når de stadig ikke tilstrækkeligt langt ud, hvad angår langtidsledige, ældre arbejdstagere og unge, der ikke er under uddannelse eller i beskæftigelse. Den andel af befolkningen, der får en videregående uddannelse, er blandt de laveste i EU. Mismatchet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer og svaghederne i uddannelsessystemet virker afskrækkende og får færre til at vælge en videregående uddannelse. Den uformelle økonomis størrelse er fortsat en af de vedvarende udfordringer og medfører en høj forekomst af sort arbejde. Det er nu nødvendigt at gennemføre de foranstaltninger, som kommissionen til bekæmpelse af sort arbejde indkredsede i slutningen af 2014. Der findes på nuværende tidspunkt 80 forskellige sociale ydelser og programmer. Konsolideringen af ydelserne er startet, men der er behov for yderligere reformer i 2015 for at forbedre ydelsernes dækning og tilstrækkelighed.

(14) Fordelingen af kompetencerne mellem nationalt og lokalt plan er komplekst og fragmenteret, hvilket skader forvaltningen af de offentlige finanser og forhindrer en effektiv anvendelse af de offentlige udgifter. Den nuværende fordeling af de politiske opgaver og de administrative svagheder hos de lokale myndigheder har direkte indflydelse på en række områder såsom skatteopkrævningen, tildelingen af sociale ydelser, forvaltningen af de europæiske struktur- og investeringsfonde, offentlige udbud og leveringen af offentlige tjenesteydelser. Som en kortsigtet foranstaltning har myndighederne planlagt at indføre mekanismer, der skal give incitament til frivillige sammenlægninger eller koordinering af selvstyrende enheder. På grundlag af analysen fra 2014 er der sket fremskridt på centralt plan med reformen og rationaliseringen af systemet af statslige myndigheder.

(15) Kroatiens erhvervsliv lider under de store institutionelle mangler, herunder ustabil regulering, svag kontrol med lovgivningens kvalitet, store udgifter til at overholde lovgivningen, diskriminatorisk praksis og for store hindringer for tjenesteydere, store administrative byrder, et utal af skattelignende afgifter, begrænset gennemsigtighed og forudsigelighed i den måde, hvorpå forvaltningen arbejder, navnlig på lokalt plan, uensartet udviklede elektroniske kommunikationskanaler og langvarige retssager, navnlig ved civil- og handelsretterne, hvor der behov for at forbedre forvaltningen af sager. Den nye strategi til bekæmpelse af korruption mangler fokus og en tilstrækkelig detaljeringsgrad; der bør tages fat herpå ved hjælp af en handlingsplan til gennemførelse af strategien.

(16) Tilsynet med offentlige virksomheder er ufuldstændigt, hvad angår virksomheder, der er oprettet på lokalt plan, og subsidier til større offentlige virksomheder. Myndighederne har planlagt at mindske antallet af "strategiske" virksomheder og

optrappe privatiseringen. Der er behov for at gøre yderligere fremskridt, hvad angår kvaliteten af forvaltningspraksis, herunder en styrkelse og harmonisering af tilsynet på tværs af forskellige statsejede virksomheder. Udnævnelsen af bestyrelsesmedlemmer er ikke gennemsigtig, og kravene til kompetencer er relativt beskedne, hvilket forhindrer en sund forvaltning af offentlig ejendom.

(17) En vigtig forudsætning for at lette de betydelige følger af den gældsnedbringelse, som det kroatiske erhvervsliv står over for at skulle foretage, og fremme en kultur med tidlig omstrukturering og "en ny chance" er, at der indføres effektive og gennemsigtige retsregler for redning og rekonstruktion af virksomheder på et tidligt tidspunkt. Vurderingen af lovgivningen vedrørende rekonstruktion viser, at den forudgående effektivitet af den nuværende lovgivningsramme er blandt de laveste i EU. Der er blevet iværksat en reform af lovgivningen vedrørende rekonstruktion, som forventes vedtaget i parlamentet i første halvdel af 2015. Den kroatiske bank for genopbygning og udvikling spiller en vigtig rolle for Kroatiens genopretning. Den er direkte udsat for kreditrisici, som kan påvirke de offentlige finanser. Det er vigtigt, at den sættes under prudentielt tilsyn og effektiv virksomhedsledelse. Der er også plads til at forbedre strukturen og gennemsigtigheden i forbindelse med ordningerne for ledelsens ansvarlighed. Efter at der er opstået kreditrisici som følge af valutasvingninger, er det nødvendigt at finde en langsigtet løsning, der er forholdsmæssig og rimelig og baseret på et solidt retsgrundlag, og som fokuserer på at hjælpe de mest nødlidende låntagere.

(18) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Kroatiens økonomiske politik og offentliggjort den i landerapporten for 2015. Den har også vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, som Kroatien har truffet som opfølgning på de henstillinger, der blev rettet til landet de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til, hvor relevante de er for at sikre en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Kroatien, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til fremtidige beslutninger på nationalt plan. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1 til 6 nedenfor.

(19) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Kroatiens konvergensprogram, og Rådets udtalelse[8] afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

(20) På baggrund af resultaterne af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og konvergensprogrammet. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles især i henstilling 1 til 6 nedenfor,

HENSTILLER, at Kroatien i perioden 2015-2016 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Sikre en varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden 2016 ved at træffe de nødvendige foranstaltninger i 2015 og styrke budgetstrategien for 2016. Offentliggøre og efterkomme resultaterne af udgiftsanalysen. Forbedre kontrollen med udgifterne på centralt og lokalt plan, navnlig ved at indføre sanktionsmekanismer for enheder, der overtræder budgetgrænserne. Vedtage loven om finanspolitisk ansvarlighed og styrke statsrevisionens rolle. Indføre løbende ejendomsskatter og forbedre overholdelsen af momsreglerne. Styrke forvaltningen af

[8] I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

den offentlige gæld, navnlig ved hvert år at offentliggøre en strategi for gældsstyring og sikre tilstrækkelige finanser.

2. Forebygge tidlig pensionering ved at øge pensionsnedsættelserne, når arbejdstagere forlader arbejdsmarkedet tidligt. Sikre, at udgifterne til pensioner rækker og anvendes effektivt ved at stramme op på definitionen af, hvad der skal forstås ved hårde og farlige erhverv. Tackle de finanspolitiske risici i sundhedssektoren.

3. Tage fat på svaghederne i rammen for lønfastsættelse i samråd med arbejdsmarkedets parter og i overensstemmelse med national praksis for at fremme tilpasningen af lønningerne til produktiviteten og de makroøkonomiske forhold. Styrke incitamenterne for arbejdsløse og inaktive til at påtage sig lønnet beskæftigelse. På grundlag af gennemgangen i 2014 gennemføre reformen af socialsikringssystemet og yderligere konsolidere de sociale ydelser ved at sikre større målretning og fjerne overlapninger.

4. Mindske omfanget af fragmentering og overlapning mellem de centrale og de lokale myndigheder ved at indføre en ny model for funktionel fordeling af kompetencer og rationalisere systemet af statslige myndigheder. Øge gennemsigtigheden og ansvarligheden i de offentlige virksomheder, navnlig hvad angår udnævnelsen af ledelsen og kravene til kompetencer. Fremskynde børsnoteringen af pakker af minoritetsaktieposter i offentlige virksomheder og privatiseringer.

5. I væsentlig grad mindske de skattelignende afgifter og fjerne alt for store hindringer for tjenesteydere. Indkredse og gennemføre foranstaltninger for at forbedre retssystemets effektivitet og kvalitet, navnlig civil- og handelsretterne.

6. Styrke rammerne for rekonstruktion og insolvens for virksomheder for at gøre det lettere at omlægge gælden og indføre en personlig insolvensprocedure. Styrke den finansielle sektors kapacitet til at støtte genopretningen med henblik på de udfordringer, der følger af misligholdte virksomhedslån og realkreditlån i fremmed valuta, og svag forvaltningspraksis i visse institutioner.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand