



Bruxelles, den 23.5.2018
COM(2018) 410 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Kroatiens nationale reformprogram for 2018

og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2018

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Kroatiens nationale reformprogram for 2018

og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2018

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 politikker¹, 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 ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen³,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet⁴,

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 22. november 2017 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2018 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 22. marts 2018 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 22. november 2017 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, 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(2018) 410 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 og P8_TA(2018)0078.

- (2) Den 7. marts 2018 blev landerapporten for Kroatien⁵ 2018 offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Kroatiens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 11. juli 2017, opfølgningen på de landespecifikke 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 7. marts 2018⁶. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Kroatien er berørt af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer, selv om de er blevet reduceret. Der er risici forbundet med den stadig store offentlige og private gæld og udlandsgælden, hovedsagelig i fremmed valuta. Omfanget af misligholdte lån er stadig højt, navnlig for ikkefinansielle virksomheder. Kroatiens vækstpotentiale er stadig utilstrækkeligt til at muliggøre en varig tilpasning og samlet set har der været meget få fremskridt med hensyn til at gennemføre politiske foranstaltninger for at afhjælpe den kronisk lave udnyttelse af arbejdskraften og den langsomme produktivitetsvækst. Konkurrenceevnen og investeringerne er fortsat hæmmet af et restriktivt erhvervsklima, og fragmenteringen af den offentlige forvaltning påvirker effektiviteten i den offentlige sektor.
- (3) Den 26. april 2018 fremlagde Kroatien sit nationale reformprogram for 2018 og sit konvergensprogram for 2018. 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 programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁷ kan Kommissionen, hvis det er nødvendigt for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger, anmode en medlemsstat om at gennemgå og foreslå ændringer af sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁸.
- (5) Kroatien er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og omfattet af gældsreglen. Ifølge konvergensprogrammet for 2018 er det hensigten med udgangspunkt i et offentligt underskud på 0,8 % af BNP i 2017 at få den offentlige saldo til at falde til et underskud på 0,5 % af BNP i 2018 og derefter gradvist forbedre den til et overskud på 0,5 % af BNP i 2021. Den mellemfristede budgetmålsætning om et strukturelt underskud på 1,75 % af BNP vil efter planerne fortsat være mere end opfyldt gennem hele programperioden. Ifølge konvergensprogrammet for 2018 ventes den offentlige gældskvoteprocent at falde fra 78,0 % af BNP i 2017 til 75,1 % i 2018 og derefter at fortsætte med at falde til 65,9 % i 2021. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er realistisk. De planlagte budgetmålsætninger forekommer dog forsigtige. Ifølge

⁵ SWD(2018) 209 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 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).

⁸ COM(2014) 494 final.

Kommissionens forårsprognose 2018 ventes den offentlige saldo at ligge på henholdsvis 0,7 % og 0,8 % i 2018 og 2019.

- (6) Den 11. juli 2017 henstillede Rådet, at Kroatien fortsætter med at fastholde sin mellemfristede budgetmålsætning i 2018. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2018 ventes den strukturelle saldo at være på -0,3 % af BNP i 2018 og -0,6 % af BNP i 2019; den vil således fortsat ligge over den mellemsigtede budgetmålsætning. Kroatien forventes at overholde gældsreglen i 2018 og 2019. Rådet er af den generelle opfattelse, at Kroatien ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten i 2018 og 2019.
- (7) Den planlagte frist for vedtagelsen af vigtig lovgivning for at forbedre Kroatiens finanspolitiske ramme er langt overskredet. Mangler i udformningen af budgetreglen gør den irrelevant for planlægningen af finanspolitikken, og den finanspolitiske kommissions rolle som et uafhængigt organ er stadig svag. Kroatiens fortsat høje offentlige gæld og dets eksponering for valutarisici betyder, at forsvarlig gældsforvaltning fortsat er af afgørende betydning. I 2017 blev gældsforvaltningsfunktionen styrket, og der blev udformet en gældsforvaltningsstrategi, som skal ajourføres regelmæssigt. Indførelsen af en ejendomsskat, der allerede er lovgivet om, blev udsat uden nogen angivelse af, hvorvidt og hvornår den vil blive gennemført. Det betyder, at Kroatien får forholdsvis lave indtægter fra løbende beskatning af fast ejendom. Løbende ejendomsskatter vil give mulighed for at forbedre den overordnede vækstfremmende indtægtsopkrævning, samtidig med at der sikres en stabil og forudsigelig indtægtskilde for lokale offentlige myndigheder.
- (8) Det kroatisk arbejdsmarked fortsatte med at komme sig i 2017. Beskæftigelses- og erhvervsfrekvensen ligger dog fortsat væsentligt under EU-gennemsnittet, hvilket hæmmer den potentielle vækst. Den lovbestemte pensionsalder er 62 år for kvinder og 65 år for mænd. Det går langsomt med at tilnærme kvinders og mænds pensionsalder og med at hæve den lovbestemte pensionsalder for begge køn, således at den i 2038 når op på 67 år. Endvidere kan ældre arbejdstagere drage fordel af mange muligheder for tidlig pensionering, og pensionssystemet omfatter en række særlige pensionsordninger, der giver mere gunstige pensionsvilkår. Kvindernes omsorgsforpligtelser er med til yderligere at mindske deres deltagelse på arbejdsmarkedet. Den deraf følgende lave gennemsnitlige varighed af arbejdslivet betyder, at der nu og i fremtiden ikke er tilstrækkelig med pensionsmidler, hvilket skaber en risiko for fattigdom i alderdommen. De bebudede foranstaltninger, der skal tilskynde til et længere arbejdsliv, er endnu ikke blevet gennemført.
- (9) Selv om dialogen mellem arbejdsmarkedets parter i Kroatien fungerer, er den konkrete interaktion mellem myndighederne og de berørte parter i den politiske forberedelsesproces begrænset, for det meste til kun at give skriftlig feedback til de foranstaltninger, regeringen foreslår. Derudover begrænser fragmenteringen af fagforeningerne deres overordnede kapacitet til at indgå i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter.
- (10) Trods de seneste forbedringer er den andel af befolkningen, der er truet af fattigdom eller social udstødelse, fortsat høj, og der er betydelige territoriale forskelle. Ældre, lavtuddannede og personer med handicap er i særlig grad berørt af problemet. Socialsikringsystemet er præget af mangler, hvad angår effektivitet og retfærdighed. De sociale ydelser har en begrænset fattigdomsbekæmpende kapacitet. Den manglende

koordinering på tværs af institutioner og fattigere lokale myndigheders lavere finanspolitiske kapacitet fører til en ulige tildeling af sociale ydelser.

- (11) Kroatien ligger under gennemsnittet, hvad angår investeringer i uddannelse, førskoleundervisning og børnepasning, videregående uddannelser og arbejdsmarkedsrelevansen af erhvervsuddannelser. Kroatien har indledt gennemførelsen af en række reformer, som er skitseret i strategien for uddannelse, videnskab og teknologi. Reformen af undervisningsplanerne vil sandsynligvis have en positiv indvirkning på kvaliteten af uddannelserne i Kroatien, hvis den gennemføres fuldt ud og i overensstemmelse med andre foranstaltninger i strategien. Arbejdsmarkedsrelevansen af erhvervsuddannelses- og videreuddannelsesprogrammer forekommer begrænset, som det fremgår af det forhold, at mere end halvdelen af de registrerede arbejdsløse har afsluttet en erhvervsuddannelse. Der er brug for en bedre koordinering mellem de offentlige myndigheder og arbejdsgiverne for bedre at kortlægge kvalifikationsbehovene. Voksenundervisningen, som har til formål at fremme integrationen på arbejdsmarkedet, er kendetegnet ved et stort og ulige fordelt antal udbydere over hele landet og uddannelsesprogrammer, som ikke i tilstrækkelig grad er blevet vurderet. Deltagelsen i voksenuddannelse og uddannelsesprogrammer, der udbydes som led i aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, er foruroligende lav.
- (12) Den territoriale opsplitning af Kroatiens offentlige forvaltning og fordelingen af kompetencer mellem mange myndighedsniveauer påvirker effektiviteten af de offentlige tjenesteydelser og offentlige udgifter. Mange små lokale myndigheder mangler tilstrækkelig finansiel og administrativ kapacitet til at varetage decentrale funktioner. Indikatorer for effektiviteten i den offentlige forvaltning viser, at resultaterne ligger under EU-gennemsnittet, hvilket hindrer udformningen og gennemførelsen af offentlige politikker og en mere effektiv anvendelse af de europæiske struktur- og investeringsfonde. Den planlagte mindskelse af antallet af lokale afdelinger af den centrale forvaltning og rationaliseringen af systemet af statslige myndigheder er blevet yderligere udskudt. Den manglende sammenhæng i rammerne for lønfastsættelse i den offentlige forvaltning og de offentlige tjenester hindrer ligebehandling og regeringens kontrol af de offentlige lønudgifter. Den planlagte lovgivning for harmoniseringen af dem er blevet yderligere udskudt til medio 2018. Myndighederne har taget de første skridt til at integrere visse funktioner mellem hospitaler for at forbedre effektiviteten i forbindelse med levering af tjenesteydelser og adgang til sundhedspleje. Den ineffektive model, sundhedssystemets finansiering er baseret på, fører imidlertid til akkumulering af gæld, navnlig i forbindelse med hospitalspleje.
- (13) Statsejede virksomheder spiller fortsat en stor rolle i økonomien. Der er kun sket små fremskridt, hvad angår foranstaltninger for at forbedre deres styring, og de fortsætter med at være præget af lav produktivitet og rentabilitet. Vedtagelsen af ny lovgivning for forvaltning og afhændelse af statslige aktiver er blevet yderligere forsinket, hvilket hæmmer udviklingen af centrale politiske foranstaltninger, der tager sigte på at åbne statsejede virksomheder op for privat kapital og aktivering af andre aktiver.
- (14) I november 2017 blev en uafhængig vurdering af kvaliteten af aktiverne i den kroatisk bank for genopbygning og udvikling afsluttet. I betragtning af bankens betydning for gennemførelsen af EU's finansielle instrumenter og investeringsplanen for Europa og dens stadig større engagement i direkte långivning, bør resultaterne af vurderingen anvendes til at styrke bankens tilsyns- og reguleringsregler og forvaltning.

- (15) Den administrative byrde og de skattelignende afgifter tynger fortsat erhvervsklimaet. Mindskelsen af den administrative byrde er gået støt fremad, men i et moderat tempo. Mindskelsen af de skattelignende afgifter har været begrænset, og gennemsigtigheden er lav, da der hverken er blevet foretaget en regelmæssig ajourføring af registret eller konsekvensanalyser af de planlagte nedskæringer.
- (16) Det er nødvendigt at gennemføre handlingsplanen for bekæmpelse af korruption 2017-2018 fuldt ud med henblik på at nå målene i strategien for korruptionsbekæmpelse 2015-2020. Det er stadig nødvendigt at forbedre en række centrale elementer, navnlig åbenhed omkring aktiver og interessekonflikter, bevidstgørelse om whistleblowingkanaler og en effektiv kontrol af risiciene i forbindelse med offentlige indkøb, som fortsat er udsatte, når det drejer sig om korruption, hvilket skyldes, at statsejede virksomheder i vid udstrækning indgår interne aftaler.
- (17) En restriktiv regulering af vare- og tjenestemarkederne, navnlig et meget højt antal alt for regulerede erhverv, hæmmer konkurrencen. Det er gået langsomt med at lempe reguleringen på grund af stærk modstand fra interessegrupper.
- (18) Langvarige retssager og betydelige efterslæb influerer fortsat negativt på kvaliteten og effektiviteten af retssystemet og dermed erhvervsklimaet. Det konstaterede fald i efterslæbet skyldes snarere, at der er færre sager, end at tvisterne bilægges hurtigere. Selv om der er sket forbedringer, udnyttes elektronisk kommunikation i retssager og insolvensbehandling fortsat ikke tilstrækkeligt.
- (19) Der er visse målrettede bestræbelser i gang for at reformere det nationale forsknings- og innovationssystem gennem Kroatiens strategi for intelligent specialisering. Det politiske ansvar for at støtte videnskab og innovation forekommer ukoordineret, hvilket svækker gennemførelsen af den politiske strategi. De større universiteter har ligeledes stærkt fragmenterede forvaltningsstrukturer og stive administrative regler. Samarbejdet mellem forskningsinstitutioner og erhvervsliv er svagt. Der foretages intet systematisk tilsyn med og ingen systematisk evaluering af virkningen af de eksisterende forsknings- og innovationspolitikker, hvilket forhindrer en korrekt prioritering. Systemet for videregående uddannelser kunne drage fordel af incitamenter med henblik på at fremme uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet.
- (20) Som led i det europæiske semester 2018 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Kroatiens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2018. Den har også vurderet konvergensprogrammet for 2018, det nationale reformprogram for 2018 og 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 Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (21) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Kroatiens konvergensprogram for 2018 og er af den opfattelse, at Kroatien ventes at overholde stabilitets- og vækstpakten.
- (22) På baggrund 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 i henstilling 1 til 4 nedenfor,

HENSTILLER, at Kroatien i 2018 og 2019 iværksætter tiltag med henblik på:

1. At styrke de finanspolitiske rammer, bl.a. ved at styrke den finanspolitiske kommissions mandat og uafhængighed. Indføre løbende ejendomsskatter.
2. At forhindre tidlig pensionering, fremskynde overgangen til en højere lovbestemt pensionsalder og tilpasse pensionsreglerne for bestemte kategorier til reglerne for den almindelige ordning. At gennemføre reformen af uddannelsessystemet for at forbedre uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet for både unge og voksne. At konsolidere de sociale ydelser og forbedre deres fattigdomsbekæmpende kapacitet.
3. At reducere den territoriale fragmentering af den offentlige forvaltning, effektivisere den funktionelle fordeling af kompetencer og forbedre kapaciteten til at udforme og gennemføre offentlige politikker. I samråd med arbejdsmarkedets parter at indføre harmoniserede rammer for lønfastsættelse på tværs af den offentlige forvaltning og de offentlige tjenester.
4. At forbedre forvaltningen i statsejede virksomheder og øge salget af statsejede virksomheder og ikkeproduktive aktiver. I betydelig grad at mindske byrden for virksomhederne som følge af skattelignende afgifter og omstændelige administrative og lovgivningsmæssige krav. At styrke konkurrencen inden for erhvervstjenester og lovregulerede erhverv. At reducere varigheden af retssager og forbedre anvendelsen af elektroniske kommunikationsmidler i retterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand