



Bruxelles, den 18.5.2016
COM(2016) 331 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Kroatiens nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2016

DA

DA

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Kroatiens nationale reformprogram for 2016

og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2016

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 26. november 2015 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁵, som markerede starten på det europæiske semester 2016 om samordning af de økonomiske politikker. Den 17.-18. marts 2016 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 26. november 2015 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁶, 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(2016) 331 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 og P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

- (2) Den 26. februar 2016 blev landerapporten for Kroatien 2016⁷ offentliggjort. Den indeholdt en analyse af Kroatiens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som blev vedtaget af Rådet den 14. juli 2015, og opfyldelsen af Kroatiens nationale Europa 2020-mål. Rapporten indeholdt desuden en dybdegående undersøgelse efter artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Den 8. marts 2016 fremlagde Kommissionen resultaterne af den dybdegående undersøgelse⁸. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Kroatien er berørt af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Det er især vigtigt at tage hånd om de svagheder, der knytter sig til høj offentlig gæld, høj virksomhedsgæld og høj ekstern gæld i forbindelse med høj arbejdsløshed. Andre svagheder, der kræver specifikke politiske tiltag, omfatter den finanspolitiske styring, forvaltningspraksis i statsejede virksomheder, effektiviteten i den offentlige administration og løsninger for misligholdte lån.
- (3) Den 28. april 2016 fremlagde Kroatien sit nationale reformprogram for 2016 og sit konvergensprogram for 2016. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det nationale reformprogram indeholder en forholdsvis ambitiøs reformdagsorden, som - hvis den gennemføres fuldt ud inden for den angivne tidsplan - vil kunne bidrage til løsningen af de makroøkonomiske ubalancer. Programmet beskriver de relevante foranstaltninger til forbedring af forvaltningen af de offentlige finanser, sundhedssektoren og erhvervs klimaet og forpligter til ambitiøse reformer af den offentlige administration, pensionssystemet, socialsikringsystemet og til forbedring af forvaltning i statsejede virksomheder. På grundlag af vurderingen af Kroatiens politiske forpligtelser er der på nuværende tidspunkt ikke behov for at optrappe proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.
- (4) Der er taget hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde for 2014-2020. I henhold til artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013 kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende denne bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfondes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁹.
- (5) Kroatien er i øjeblikket underlagt den korrigerende del af stabilitets- og vækstpacten. Regeringen forventer i sit konvergensprogram for 2016, at det offentlige underskud vil være under 3,0 % af BNP, nærmere betegnet 2,6 %, i 2016 og falde yderligere derefter, dvs. nå ned på 1,0 % af BNP i 2019. Derudover forventer regeringen at nå sin mellemfristede budgetmålsætning — et strukturelt underskud på 1,75 % af BNP — i løbet af programperioden. Den offentlige gældskvote toppede på 86,7 % i 2015, men forventes ifølge konvergensprogrammet gradvist at falde til 80,0 % i 2019. Hvis dette tages for pålydende, overholder gældskvoteprognoserne i programmet gældsreduktionsmålet. Selv om det makroøkonomiske scenarie, der understøtter disse budgetprognoser er realistisk i reale termer, er den nominelle BNP-vækst imidlertid højere end anslået i Kommissionens prognose, især for 2016. Den

⁷ SWD(2016) 80 final/2.

⁸ COM(2016) 95 final.

⁹ COM(2014) 494 final.

forventede reduktion af gældskvoten afhænger derfor af positive forventninger til den nominelle vækst; desuden medtages der betydelige gælds begrænsende stock-flow-tilpasninger fra salget af finansielle aktiver, som ikke er tilstrækkeligt specificerede. Derudover er de foranstaltninger, der er nødvendige for at understøtte de planlagte underskudsmål fra og med 2017, for det meste uspecificerede. På grundlag af Kommissionens forårsprognose 2016 forventes det offentlige underskud at nå 2,7 % af BNP i 2016 i overensstemmelse med målet for det samlede underskud som angivet i Rådets henstilling under artikel 126, stk. 7, i TEUF. Den anbefalede finanspolitiske indsats under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud forventes at blive nået. Til gengæld peger Kommissionens prognose ikke i retning af overholdelse af det fremadrettede gældsreduktionsmål. Selv om en strukturel tilpasning på 0,2 % af BNP i 2017 vil være tilstrækkelig til at opfylde den mellemfristede budgetmålsætning, vil der være behov for en større strukturel tilpasning for at sikre overholdelse af gældsreduktionsmålet. Navnlig ville en tilpasning på mere end 0,5 % af BNP være passende set i lyset af den høje gæld og de aktuelle ugunstige konjunkturforskel i Kroatien. På nuværende tidspunkt forventes den strukturelle saldo at forværres med 0,2 % af BNP i 2017. På grundlag af vurderingen af konvergensprogrammet og under hensyntagen til Kommissionens forårsprognose 2016 er Rådet af den opfattelse, at der er risiko for, at Kroatien ikke vil være i overensstemmelse med bestemmelserne i stabilitets- og vækstpakten. Der vil derfor være behov for yderligere foranstaltninger for at sikre overensstemmelse i 2017.

- (6) Kroatiens budgetplanlægning lider fortsat under store svagheder til trods for visse forbedringer foretaget i forbindelse med ændringen af budgetloven i 2015. Relationen mellem den flerårige budgetramme og de årlige budgetter er fortsat svag, og der er ikke klare regler for eventuelle ændringer af budgetplanerne i løbet af et år. Den strategiske planlægning af de enkelte budgetenheder er ikke underlagt systematisk kontrol og understøtter ikke i tilstrækkelig grad samordningen af politiske prioriteter med de mellemfristede finanspolitiske mål. Budgetproceduren tager ikke meget hensyn til det store antal transaktioner uden for budgettet eller til regnskabsmæssige korrektioner, der har indvirkning på det offentlige underskud og den offentlige gæld. De numeriske budgetregler revideres i øjeblikket. En af de primære udfordringer er at gøre dem mere operationelle og mere i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpakten. Der skal også gøres en yderligere indsats for at forbedre det statistiske grundlag for budgetplanlægningen.
- (7) Den finanspolitiske kommission, der har ansvaret for at overvåge overholdelsen af budgetreglerne på nationalt plan, er meget tæt forbundet med de nationale finanspolitiske myndigheder og desuden underbemandet. Under sådanne forhold er kommissionens politiske og funktionelle uafhængighed ikke sikret. Der er annonceret en revision af den finanspolitiske kommissions institutionelle ramme og mandat i tredje kvartal af 2016.
- (8) Kroatien har påbegyndt en reform af de kommunale afgifter som en del af en bredere reform af ejendomsbeskatningen. De samlede indtægter fra løbende beskatning af fast ejendom og kommunale afgifter er relativt lave, når man ser på deres andel af BNP.
- (9) De største udfordringer er det store antal skatterestancer, moms svig og den sorte økonomi. Der træffes foranstaltninger til at øge overholdelsen af skattereglerne,

herunder udviklingen af et risikostyringssystem for overholdelse. Dog foreligger der endnu kun begrænsede oplysninger om de truffe foranstaltningers effektivitet.

- (10) Den offentlige gæld er stadig stor og voksende, hvilket gør det bydende nødvendigt at vedtage en fremadskuende, proaktiv tilgang til gældsstyring. Det forventes, at der snarest vedtages en gældsstyringsstrategi for 2016-2018. Kroatien mangler dog stadig en mere omfattende tilgang til gældsstyring, der indebærer årlige revisioner, som tager højde for markedsudviklingen, en passende risikostyringsstrategi og styrkelse af kapaciteten til at udføre dertil knyttede opgaver.
- (11) En stor andel af den arbejdsdygtige befolkning deltager ikke i arbejdsmarkedet. En af hovedårsagerne hertil er den lave pensionsalder, også blandt mænd i den mest erhvervsaktive alder. Det er muligt at gå på tidlig pension fulde fem år før den lovbestemte pensionsalder, og de økonomiske incitamenter til at arbejde indtil da (og efter) er svage. Derudover er pensionssystemet karakteriseret ved et antal særlige bestemmelser for særlige kategorier af arbejdstagere samt generøse ordninger for tidlig pensionering for visse erhverv. Den lovbestemte pensionsalder gøres ens for mænd og kvinder og hæves til 67, men kun langsomt. Både nu og i fremtiden er der ikke tilstrækkelig med pensionsmidler, hvilket skaber en høj risiko for fattigdom i alderdommen, navnlig for de der har korte arbejdsliv.
- (12) Problemet med høj inaktivitet forværres af den høje arbejdsløshed, og den lave udnyttelse af arbejdskraftpotentialet hæmmer væksten. Ungdomsarbejdsløsheden er fortsat et stort problem og peger på svagheder i uddannelsessystemet, og der er stadig mulighed for at forbedre effektiviteten, overvågningen og evalueringen af ungdomsgarantien. Langtidsledighedstillene er faldet for nylig, men er stadig næsten dobbelt så høje som EU-gennemsnittet. Deltagelsen i livslang læring er fortsat meget lav som følge af et underudviklet voksenuddannelsessystem.
- (13) Der er regionale forskelle i udgifterne pr. indbygger til social sikring samt uoverensstemmelser for så vidt angår berettigelseskriterierne for de almindelige ordninger for social sikring og de ordninger, der er målrettet særlige kategorier. Derudover anvendes kun en lille andel af det samlede budget til social sikring til den nationale minimumsindkomstordning. Det fører til ineffektivitet og utilstrækkelig beskyttelse af de svageste. Reformen af socialsikringssystemet har lidt under forsinkelser hvad angår konsolideringen af forskellige ydelser og oprettelsen af centrale administrative kontaktpunkter for så vidt angår levering af socialsikringsydelser.
- (14) Den funktionelle fordeling af kompetencer i den offentlige administration, dvs. mellem centrale og lokale niveauer, er kompleks, og systemet er fragmenteret. Fordelingen af decentraliserede administrative funktioner er ikke i overensstemmelse med budgetkapaciteten i de ansvarsbærende lokale enheder. Dette gør de lokale enheder stærkt afhængige af overførsler fra centraladministrationen og medfører store regionale forskelle i leveringen af sociale ydelser. Fragmenteringen af den offentlige administration tynger leveringen af ydelser, erhvervsklimaet og de offentlige udgifters lønsomhed. Der er i al væsentlighed ikke sket fremskridt med reformen af den offentlige administration. Der er indført en retlig ramme for den frivillige sammenlægning af lokale myndigheder, men de mekanismer, der skulle skabe incitamentet for at benytte disse muligheder, er ikke indført. Rationaliseringen af systemet af statslige myndigheder skrider langsomt fremad.

- (15) Lønningerne i den offentlige sektor reguleres af forskellige bestemmelser på tværs af offentlige institutioner, der ikke stemmer overens for så vidt angår definitionen af jobbets sværhedsgrad, frynsegoder og løntillæg. Dette begrænser statens kontrol med lønningsslisten og tynger effektiviteten i den offentlige sektor. Den offentlige sektor står for en relativ høj andel af beskæftigelsen, og udviklingen i de offentlige lønninger er derfor også relevant for økonomien i bredere forstand.
- (16) Statsejede virksomheder er stærkt repræsenteret i økonomien. Forvaltningsmæssige svagheder, herunder manglen på passende resultatovervågning, medfører stadig væsentlig lavere rentabilitet i statsejede virksomheder i forhold til sammenlignelige private virksomheder og har negative konsekvenser for de offentlige finanser. Noteringen af aktier i statsejede virksomheder på børsen kan muligvis føre til forbedringer i forvaltningen af disse virksomheder, navnlig fordi det fremmer mekanismer for rapportering og intern revision. Det seneste år er der taget langsomme skridt hen imod et skifte fra statsejede til flere privatejede virksomheder.
- (17) Den nationale erhvervsfremmende bank "Den kroatiske bank for genopbygning og udvikling" (HBOR), der er en statsejet enhed, kan komme til at spille en vigtig rolle for Kroatiens genopretning. Bankens låneaktiviteter kan få stor indflydelse på fremme af investeringer og afhjælpe markedssvigt. Der er brug for en passende retlige ramme og sund virksomhedsledelse for at dæmme op for de risici, der er forbundet med dens aktiviteter, især fordi HBOR i stigende grad tilbyder direkte långivning.
- (18) Den uafhængige kvalitetsgennemgang af HBOR's kreditportefølje, som myndighederne har planer om at gennemføre i 2017, er et skridt på vejen til løsning af disse problemer. I mellemtiden er det nødvendigt at styrke de overvågnings- og ansvarlighedsmekanismer, der finder anvendelse på HBOR.
- (19) Udnyttelsesgraden for de europæiske struktur- og investeringsfonde har indtil nu været lav som følge af forskellige faktorer, heriblandt utilstrækkelig administrativ kapacitet, besværlige procedurer og det begrænsede antal projekter, der har været klar til at blive sat i gang.
- (20) Kroatiens erhvervsklima lider fortsat under store mangler, der tynger investeringsklimaet. Virksomhederne opkræves mange skattelignende afgifter, der stadig hæmmer erhvervsklimaet. De lovgivningsmæssige rammer for tjenesteydere og lovregulerede erhverv er fortsat restriktive. Der er begrænsninger på adgangen til og adfærdskodekser for visse lovregulerede erhverv, herunder juridiske erhverv og skatterådgivere. Kroatien har foretaget en gennemgang af behovet for og proportionaliteten af disse begrænsninger, men de konkrete tiltag er blevet forsinkede. Derudover lider de lovregulerede erhverv og virksomheder under den tunge administrative byrde.
- (21) Ustabil regulering, og hvad der opfattes som lav kvalitet i lovgivningen, tynger også erhvervsklimaet. Langvarige retssager, store efterslæb og inkonsekvent retspraksis betyder, at retssystemet, navnlig ved handelsretterne, har store udfordringer for så vidt angår effektivitet og kvalitet. IKT-systemerne er underudviklede, navnlig hvad angår kommunikationen med parterne i retssager og elektronisk levering af retsdokumenter.
- (22) Afviklingen af misligholdte lån er afgørende for at reducere den gældsbyrde, der tynger økonomien. I denne henseende er der taget vigtige skridt med styrkelsen af

rammerne for rekonstruktion og insolvens for virksomheder samt vedtagelsen af en personlig insolvensprocedure. Virkningerne af de nye rammer kræver nøje overvågning. Juridisk usikkerhed for så vidt angår skatten på nedskrivninger udgør imidlertid stadig en hindring for en hurtig afvikling af bankernes porteføljer af misligholdte lån.

- (23) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Kroatiens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2016. 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. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1 til 5 nedenfor.
- (24) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået konvergensprogrammet, og dets holdning¹⁰ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.
- (25) 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 er afspejlet i henstilling 1 til 5 nedenfor,

HENSTILLER, at Kroatien i 2016 og 2017 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Sikre en varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden 2016. Derefter opnå en årlig finanspolitisk tilpasning på 0,6 % af BNP i 2017. Anvende alle ekstraordinære indtægter til at fremskynde nedbringelsen af den offentlige gældskvote. Inden september 2016 styrke de numeriske budgetregler samt den finanspolitiske kommissions uafhængighed og mandat. Inden udgangen af 2016 styrke budgetplanlægningen og den flerårige budgetramme. Inden udgangen af 2016 påbegynde en reform af den løbende ejendomsbeskatning. Styrke rammerne for styring af den offentlige gæld. Vedtage og påbegynde implementeringen af en strategi for gældsstyring for 2016-2018.
2. Inden udgangen af 2016 træffe foranstaltninger til at forebygge tidlig pensionering, fremskynde overgangen til en højere lovbestemt pensionsalder og strømline pensionsreglerne for bestemte kategorier med reglerne for den almindelige ordning. Tilvejebringe passende op- og omkvalificeringsforanstaltninger for at styrke beskæftigelsesegnetheden i den arbejdsdygtige befolkningsgruppe med særligt fokus på lavt kvalificerede og langtidsledige. Konsolidere socialsikringsydelse ved at reducere de særlige ordninger, strømline berettigelseskriterierne, integrere administrationen af dem og målrette støtten til de mennesker, som har størst behov.
3. Inden udgangen af 2016 iværksætte bestræbelser på at 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 sociale ydelser, der findes mellem de forskellige områder. I samarbejde med arbejdsmarkedets parter harmonisere rammerne for lønfastsættelse på tværs af den offentlige administration og de offentlige tjenester. Styrke overvågningen af

¹⁰ I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

statsejede virksomheders resultater og bestyrelsernes ansvarlighed. Fremskynde noteringen af aktier i statsejede virksomheder på børsen og frasalgsprocessen for statslige aktiver.

4. I væsentlig grad mindske de skattelignende afgifter. Fjerne ubegrundede lovgivningsmæssige begrænsninger, der hindrer adgangen til og udøvelsen af lovregulerede erhverv. Reducere den administrative byrde for virksomhederne.
5. Træffe foranstaltninger til forbedring af kvaliteten og effektiviteten i retssystemet, navnlig ved handels- og forvaltningsretterne. Fremme afviklingen af misligholdte lån, navnlig ved at forbedre skattereglerne for afvikling af misligholdte lån.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand