

RÅDETS HENSTILLING**af 9. juli 2019****om Kroatiens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2019**

(2019/C 301/11)

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,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til Det Europæiske Råds konklusioner,

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 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 om samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets 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.
- (2) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for 2019 for Kroatien offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Kroatiens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018 ⁽³⁾, opfølgningen på de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og Kroatiens fremskridt med opfyldelsen af dets 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 27. februar 2019. Kommissionen konkluderede i sin analyse, at Kroatien befinder sig i en situation med makroøkonomiske ubalancer i forbindelse med den store offentlige og private gæld samt udlandsgælden i en situation med svag potentiel vækst. Ubalancerne er imidlertid blevet mindre i de senere år understøttet af en robust nominal vækst og en forsigtig finanspolitik. Den negative nettostilling over for udlandet er blevet forbedret som følge af fortsat overskud på de løbende poster. Den offentlige gæld er faldet betydeligt, siden den toppede i 2015. Gældsreduktionen i den private sektor er i gang, men tempoet daler i takt med, at kreditvæksten tiltager, og investeringerne genoprettes. Den finansielle sektor har et solidt kapitalgrundlag, men andelen af misligholdte lån er, om end dalende, fortsat høj. De politiske tiltag er blevet styrket, men den fulde gennemførelse af strukturelle foranstaltninger er fortsat afgørende betydning for at styrke økonomiens modstandsdygtighed. Trods nogle fremskridt er det fortsat vanskeligt at få fuldstændige, præcise og rettidige statistikker om økonomien og de offentlige finanser.

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

⁽³⁾ EUT C 320 af 10.9.2018, s. 44.

- (3) Kroatien fremlagde den 18. april 2019 sit nationale reformprogram for 2019 og sit konvergensprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (4) De relevante landespecifikke henstillinger er til en vis grad taget i betragtning ved programmeringen af de europæiske struktur- og investeringsfonde («ESI-fondene») for perioden 2014-2020. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013⁽⁴⁾ kan Kommissionen, hvor det er nødvendigt 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 den nævnte bestemmelse, i retningslinjer for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring.
- (5) Kroatien er på nuværende tidspunkt underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpacten og omfattet af gældsreglen. Ifølge konvergensprogrammet for 2019 er det hensigten med udgangspunkt i et offentligt overskud på 0,2 % af bruttonationalproduktet (BNP) i 2018 at få den offentlige saldo til at falde til -0,3 % af BNP i 2019 og derefter gradvist forbedre den til et overskud på 0,8 % af BNP i 2022. På grundlag af den genberegneede strukturelle saldo⁽⁵⁾ forventes den mellemfristede budgetmålsætning — som er blevet ændret fra et strukturelt underskud på 1,75 % af BNP i 2019 til 1 % af BNP fra 2020 — at være mere end opfyldt i hele programperioden. Ifølge konvergensprogrammet for 2019 ventes den offentlige gældskvotestørrelse at falde fra 71,6 % af BNP i 2019 til 68,5 % i 2020 og derefter at fortsætte med at falde til 62 % i 2022. Det makroøkonomiske scenarie, der ligger til grund for disse budgetfremskrivninger, er realistisk. De planlagte budgetmål forekommer dog forsigtige. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 ventes den offentlige saldo at ligge på henholdsvis 0,1 % og 0,5 % af BNP i 2019 og 2020. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 ventes den strukturelle saldo at være på -0,8 % af BNP i 2019 og -0,5 % af BNP i 2020; den vil således fortsat ligge over den mellemsigtede budgetmålsætning. Kroatien forventes at overholde gældsreglen i 2019 og 2020. Rådet er af den generelle opfattelse, at Kroatien ventes at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpacten i 2019 og 2020.
- (6) I december 2018 vedtog det kroatiske parlament loven om finanspolitisk ansvarlighed. Formålet er at styrke den finanspolitiske kommissions struktur og mandat og fastsætte numeriske finanspolitiske regler, herunder en regel om strukturel budgetbalance. I marts 2019 blev statsrevisionens mandat styrket gennem indførelsen af sanktionsmekanismer i tilfælde af manglende overholdelse af dens henstillinger og en udvidelse af revisionens omfang. Den finanspolitiske ramme vil blive styrket yderligere med vedtagelsen af den ændrede budgetlov. Dette forventes at forbedre den budgetmæssige planlægning og indsamlingen af budgetdata og kriterierne for udstedelse af statsgarantier.
- (7) Den territoriale opsplitning af Kroatiens offentlige forvaltning påvirker dens effektivitet og forværrer de regionale forskelle. Mange små lokale myndigheder mangler ofte tilstrækkelige økonomiske og administrative ressourcer til at kunne levere de tjenesteydelser, der hører under deres ansvarsområde. Det skaber store forskelle i leveringen af offentlige tjenester mellem økonomisk og administrativt stærke og svage lokale myndigheder i hele Kroatien. På det statslige niveau arbejder myndighederne på at forenkle statens uforholdsmæssigt mange decentrale kontorer, men den retlige ramme, der skulle bevirke en højere grad af homogenitet på området, mangler stadig. Planen er at overføre ansvaret for de afdelinger af centraladministrationen, der opererer på lokalt plan, til distriktsforvaltningen.
- (8) På sundhedsområdet er der akkumuleret yderligere gæld i 2018, hvilket udgør en risiko for de offentlige finanser. Finansieringen af sundhed er baseret på bidrag fra den erhvervsaktive befolkning og overførsler fra statsbudgettet, selv om sidstnævnte konsekvent ikke har ydet fuld omkostningsdækning. Den økonomiske situation på sundhedsområdet forventes at blive forbedret grundet stigende sundhedsforsikringspræmier, der blev indført i 2019, og tobaksafgifter i december 2018. Den igangværende funktionelle integration af hospitaler og foranstaltningerne til forbedring af den primære sundhedspleje vil kunne øge omkostningseffektiviteten, men arbejdet skrider kun langsomt frem.

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, som genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

- (9) Der er ikke ensartede regler for lønfastsættelse i den offentlige forvaltning og de offentlige tjenester, hvilket påvirker ligebehandlingen, og er til hinder for en overordnet kontrol med de offentlige lønninger. En ny lov om fastsættelse af lønninger for tjenestemænd er blevet udsat flere gange. Formålet med loven er at opnå større harmonisering i hele den offentlige forvaltning ved at indføre fælles lønrammer og koefficienter for jobkomplexitet på grundlag af mere ensartede jobbeskrivelser og kompetencerammer. Kroatien har en ramme for den sociale dialog, men arbejdsmetoderne og -procedurerne skal forbedres med henblik på en reel social dialog. Fragmenteringen af fagforeningerne svækker også effektiviteten af den sociale dialog.
- (10) I 2018 faldt beskæftigelsesfrekvensen drastisk. Ungdomsarbejdsløsheden faldt også betydeligt, men er dog fortsat høj. Erhvervsfrekvensen og beskæftigelsesfrekvensen i Kroatien er imidlertid stadig lav, og førtidspensionering og omsorgsforpligtelser spiller en vigtig rolle med hensyn til manglende erhvervsaktivitet. Adgangen til beskæftigelse skal forbedres, f.eks. ved kompetenceudvikling og uddannelse. Der er stadig mange incitamentter til at forblive ikkeerhvervsaktiv, og de nuværende foranstaltninger til at hjælpe de ikkeerhvervsaktive ind på arbejdsmarkedet er formentlig ikke tilstrækkelige. Arbejdsmarkedsinstitutionernes kapacitet er fortsat begrænset, og samarbejdet mellem arbejdsformidlinger, socialforvaltninger og andre relevante interessenter er svagt. En vigtig reformpakke på pensionsområdet trådte i kraft i 2019. Reformen har tre hovedformål: i) at afhjælpe udførelsesmæssige uoverensstemmelser, der har ført til uretfærdig behandling af visse grupper af pensionister, ii) at forbedre pensions-systemets tilstrækkelighed ved at forlænge arbejdslivet og iii) at styrke den institutionelle struktur og gennemførelsen af den anden pensionssøjle.
- (11) Socioøkonomiske forskelle er en vigtig faktor for, hvor mange der gennemfører en uddannelse i Kroatien. Landet ligger under EU-gennemsnittet på uddannelsesområdet, navnlig hvad angår førskoleundervisning og børnepasning, grundlæggende kompetencer, gennemførelse af videregående uddannelser, voksenuddannelse og arbejdsmarkedsrelevante erhvervsuddannelse. Kroatien har gennemført en reform af læseplanerne som et pilotprojekt, men reformen vil først nå sit fulde potentiale, hvis den gennemføres fuldt ud og ledsages af efteruddannelse af lærerne.
- (12) Trods af den stadig relativt høje arbejdsløshed er der i visse økonomiske sektorer mangel på arbejdskraft, hovedsagelig på grund af manglende kompetencer. Hvis de digitale kompetencer øges, vil produktiviteten stige, og nogle af kompetencehullerne fyldes hermed ud. Erhvervsuddannelsernes begrænsede arbejdsmarkedsrelevans bidrager til en lav beskæftigelsesfrekvens blandt nyuddannede. Kun en lille del af de studerende deltager i programmer, der omfatter arbejdsbaseret læring. Oprettelsen af de regionale kompetencecentre og forsøgsprogrammet inden for tosporet uddannelse bør forbedre kvaliteten af erhvervsuddannelserne og lette analysen af, hvilke kompetencer der bliver behov for. Kun få deltager i de voksenuddannelsesprogrammer, der indgår i beskæftigelses- eller uddannelses-tilbuddene. Dette gælder især dem, der har størst behov for uddannelse, f.eks. lavtuddannede og arbejdsløse.
- (13) Andelen af befolkningen i risiko for fattigdom eller social udstødelse er faldende, men ligger fortsat over EU-gennemsnittet. Denne risiko vedrører hovedsageligt ældre og personer med handicap. Der er fortsat kun begrænsede sociale ydelser til nedbringelse af fattigdom sammenholdt med EU-gennemsnittet. Myndighederne har taget skridt til at forbedre registreringen af sociale ydelser på lokalt plan ved at harmonisere klassificeringen af ydelserne. Dette kan give et bedre overblik over de ydelser, der tildeles rundt om i landet, hvilket i givet fald kunne anvendes til at forbedre det sociale beskyttelsessystem for at nå dem med det største behov.
- (14) Transportnettet er ude af balance med en jernbaneinfrastruktur, der halter væsentligt bagefter, hvilket resulterer i dårlig service og hindringer for arbejdstagernes mobilitet. Den offentlige transport i mindre byer har utilstrækkelig infrastruktur. Drivhusgasemissionerne fra vejtransport er steget betydeligt i løbet af de seneste fem år. Andelen af vedvarende energikilder i transportsektoren er langt under 2020-målet på 10 %. Der er behov for en større indsats og investeringer for seriøst at mindske den høje andel af biler, der kører på fossile brændstoffer, fremme intermodalitet og mere generelt begrænse de stigende drivhusgasemissioner fra transportsektoren.
- (15) Kroatiens høje energiintensitet bør reduceres med investeringer i energieffektivitet og intelligente energisystemer. Der bør lægges særlig vægt på at reducere energiforbruget i bygninger og forbedre energieffektiviteten i fjernvarmenet. Der er også et betydeligt potentiale for investeringer i vind- og solenergi, da der er tale om vedvarende energikilder til opvarmning og køling. Flere af disse kilder vil også gøre det muligt for Kroatiens øer at blive selvforsynende med energi i overensstemmelse med initiativet »Ren energi til EU's øer«. Herudover er Kroatien særligt sårbar over for klimarisici, navnlig oversvømmelser og skovbrande.

- (16) Investeringer kan også fremme overgangen til cirkulær økonomi. De er nødvendige for at støtte særskilt indsamling og genanvendelse af affald som alternativer til deponering, udvikle alternativer til råmaterialer og øge efterspørgslen efter genanvendt indhold og øge offentlighedens bevidsthed om bæredygtige forbrugsmønstre og adfærd. Desuden er der behov for betydelige investeringer for at sikre opsamling og behandling af spildevand i byområder med mere end 2 000 personækvivalenter. Investeringer i vandnetterne kan reducere udslip af drikkevand og opfylde uopfyldte kvalitetskrav.
- (17) Forsknings- og innovationskapaciteten og udbredelsen af avancerede teknologier kræver investeringer for at styrke innovationsresultaterne og fremme produktivitetsvæksten, som hæmmes af splittede og ineffektive forsknings- og innovationspolitikker. Kroatiens strategi for »intelligent specialisering« 2016-2020 (RIS3) har til formål at fremme innovation, udligne det splittede system og sikre, at der organiseres forsknings- og udviklingsaktiviteter vedrørende de centrale økonomiske prioriteter, men gennemførelsen af den forventes at gå hurtigere. Investeringer vil kunne støtte samarbejdet mellem universiteter og virksomheder for at muliggøre overførsel af teknologi og kommercialisering af forskningsresultater og vil kunne styrke forvaltningen.
- (18) Det går langsomt fremad med foranstaltninger til forbedring af forvaltningen i de statsejede virksomheder. Der er vedtaget en ny kodeks for god selskabsledelse og givet mandat til midtvejsplanlægning og resultatrapportering. Kombinationen af det store antal statsejede virksomheder i mange sektorer og deres lave rentabilitet og produktivitet fylder fortsat meget i økonomien. I 2018 blev listen over virksomheder af særlig interesse afkortet endnu mere, og flere virksomheder vil nu kunne sælges, men der er ikke fastlagt en klar privatiseringsstrategi. Myndighedernes indsats ser ud til at fokusere på at afhænde den resterende aktiebeholdning med minoritetsandele og aktivere de ikkeproduktive aktiver. Korruption anses for at være udbredt og i vækst. Der mangler virksomme redskaber til at forhindre og sanktionere korruption, navnlig på lokalt plan. Der er stadig behov for, at de udpegede ansatte på lokale offentlige virksomheder får styrkede tilsyns- og sanktionsmekanismer.
- (19) Overdrevene administrative og lovgivningsmæssige krav og skattelignende afgifter (ikke skatter) tynger virksomhederne, navnlig de mindre virksomheder. Myndighederne har fundet frem til de administrative flaskehalse, så der kan indføres relevante aflastningstiltag. Det går kun langsomt fremad med at reducere de skattelignende afgifter. Det høje antal af alt for regulerede erhverv hæmmer konkurrencen. Der er gjort fremskridt inden for visse sektorer, navnlig taxikørsel, men der er fortsat for mange restriktioner i mange økonomisk vigtige erhverv.
- (20) Trods fremskridt mindsker betydelige forsinkelser og langvarige retssager ved civile domstole og handelsdomstole retssikkerheden, mens ineffektivitet på det strafferetlige område hæmmer bekæmpelsen af økonomiske og finansielle forbrydelser. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er blevet yderligere forværret. Ændringer til loven om statens domstolsråd blev vedtaget i 2018. Bortset fra i handelsrettens appelret blev efterslåbet langsomt indhentet hovedsagelig på grund af et fald i antallet af sager. I nogle domstole er der forsøg med elektronisk kommunikation, men det er endnu ikke udbredt på landsplan.
- (21) Programmeringen af EU-midler for perioden 2021-2027 kan bidrage til at afhjælpe nogle af de mangler, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D til landerapporten for 2019. Dette ville gøre det muligt for Kroatien at optimere anvendelsen af disse midler i relation til de identificerede sektorer, idet der tages hensyn til regionale forskelle. Det er vigtigt, at landets administrative kapacitet til at forvalte midlerne styrkes, hvis investeringerne skal blive en succes. Den institutionelle struktur for offentlige indkøb skal styrkes for at forbedre overholdelsen og muliggøre strategiske indkøb for at nå de politiske mål og sikre, at de offentlige midler anvendes på en effektiv måde.
- (22) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Kroatiens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet konvergensprogrammet for 2019, det nationale reformprogram for 2019 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 Unionens regler og retningslinjer. Dette afspejler behovet for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.

- (23) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Kroatiens konvergensprogram for 2019 og er af den opfattelse ⁽⁶⁾, at Kroatien ventes at overholde stabilitets- og vækstpagten.
- (24) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram for 2019 og konvergensprogrammet for 2019. Dets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 til 4 nedenfor. Den finanspolitik, der er omhandlet i henstilling 1, bidrager bl.a. til at afhjælpe de ubalancer, der er knyttet til høj offentlig gæld,

HENSTILLER, at Kroatien i 2019 og 2020 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. styrke budgetrammerne for og overvågningen af eventualforpligtelser på centralt og lokalt plan, mindske den territoriale opsplitning af den offentlige administration og strømline den funktionelle fordeling af kompetencer
2. gennemføre uddannelsesreformen og forbedre både adgangen til uddannelse på alle niveauer og uddannelsernes kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet, konsolidere de sociale ydelser og forbedre deres fattigdomsbekæmpende kapacitet, styrke arbejdsmarkedsforanstaltninger og -institutioner og koordineringen heraf med sociale tjenester, indføre i samråd med arbejdsmarkedets parter harmoniserede rammer for lønfastsættelse på tværs af den offentlige forvaltning og de offentlige tjenester
3. målrette investeringstiltagene inden for den økonomiske politik mod forskning og innovation, bæredygtig by- og jernbanetransport, energieffektivitet, vedvarende energi og miljøinfrastruktur, idet de regionale forskelle tages i betragtning, øge administrationens kapacitet til at udforme og gennemføre offentlige projekter og politikker
4. forbedre forvaltningen i statsejede virksomheder og øge salget af disse virksomheder og ikkeproduktive aktiver, øge indsatsen med hensyn til at forhindre og sanktionere korruption, navnlig på lokalt niveau, afkorte varigheden af retssager og forbedre anvendelsen af elektroniske kommunikationsmidler i retterne, sænke de mest belastende skateligende afgifter og den overdrevne regulering af markeder for produkter og tjenesteydelser.

Udfærdiget i Bruxelles, den 9. juli 2019.

På Rådets vegne
M. LINTILÄ
Formand

⁽⁶⁾ I henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97.