EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Kroatiens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2015

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Kroatiens 2015

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2015

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken[1], insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte[2], insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[3],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[4],

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, die sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken stützt. Der Schwerpunkt dieser Strategie liegt auf den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über

[1] ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
[2] ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Diese bilden zusammen die „integrierten Leitlinien“, denen die Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik Rechnung tragen sollen.

(3) Am 8. Juli 2014 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm Kroatiens 2014 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Konvergenzprogramm Kroatiens 2014 ab.

(4) Am 28. November 2014 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht[5] an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2015 eingeleitet wurde. Am selben Tag nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[6] an, in dem sie Kroatien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

(5) Am 18. Dezember 2014 billigte der Europäische Rat die Prioritäten für einen Investitionsschub, beschleunigte Strukturreformen und die Fortführung einer verantwortlichen wachstumsfördernden Haushaltskonsolidierung.

(6) Am 26. Februar 2015 veröffentlichte die Kommission ihren Länderbericht Kroatien 2015[7]. Darin wurden die Fortschritte Kroatiens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen vom 8. Juli 2014 bewertet. Der Länderbericht enthält auch die Ergebnisse der eingehenden Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Kroatien übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die entschlossene politische Maßnahmen und ein spezifisches Monitoring erfordern. Insbesondere vor dem Hintergrund eines gedämpften Wachstums, der verspäteten Umstrukturierung von Unternehmen und der schlechten Beschäftigungslage sind die Risiken im Zusammenhang mit der geringen Wettbewerbsfähigkeit, den hohen Außenverbindlichkeiten und dem zunehmenden öffentlichen Schuldenstand, verbunden mit schwachen Verwaltungsstrukturen, deutlich gestiegen.

(7) Nach der Veröffentlichung des Länderberichts traten die kroatischen Behörden im März 2015 in einen Dialog mit den Kommissionsdienststellen über die zur Beseitigung der übermäßigen makroökonomischen Ungleichgewichte am dringendsten erforderlichen Reformen ein. Die Behörden wirkten konstruktiv an dem Dialog mit und kündigten eine Reihe von einschlägigen Maßnahmen an, u. a. Reduzierung der steuerähnlichen Abgaben in den Jahren 2016 und 2017, Rationalisierung des Systems der staatlichen Einrichtungen und der Regionalstellen der staatlichen Zentralverwaltung, Schaffung von Anreizen für freiwillige Zusammenschlüsse von Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung, Abbau von Rechtsunsicherheit und Stärkung des staatlichen Rechnungsprüfungsamtes. Reformen in mehreren anderen Bereichen, wie der Abbau von Verwaltungsaufwand für Unternehmen und die Verbesserung der Verwaltung staatseigener Unternehmen, wurden genauer dargelegt. Allerdings bleiben die Zielvorgaben in einigen Bereichen hinter den Erwartungen zurück, insbesondere was strengere Regeln für den Vorruhestand sowie die Veröffentlichung und Umsetzung der Feststellungen der Ausgabenüberprüfung betrifft, auch wenn einige zusätzliche Maßnahmen vorgestellt wurden, um diese Schwächen teilweise auszugleichen.

---

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

(8) Kroatien fällt derzeit unter die korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Gemäß dem Konvergenzprogramm 2015 beabsichtigt die Regierung, das übermäßige Defizit bis 2017 abzubauen, womit die vom Rat empfohlene Frist, d. h. bis 2016, nicht eingehalten wird. Die Regierung plant, das Gesamtdefizit schrittweise auf 5,0 % des BIP im Jahr 2015, auf 3,9 % im Jahr 2016 und auf 2,7 % im Jahr 2017 zu senken. Gemäß dem Konvergenzprogramm wird erwartet, dass die Schuldenquote 2017 mit 92,5 % ihren Höchststand erreicht und sich 2018 bei 92,4 % des BIP weitgehend stabilisiert. Das makroökonomische Szenario, auf dem diese Haushaltsprognose beruht, scheint etwas optimistisch gewählt, da die zugrunde liegenden Konsolidierungsanstrengungen in dem Programm – bei vergleichbarer Wachstumsprognose – höher veranschlagt sind als in der Prognose der Kommission. Maßnahmen zur Unterstützung der Defizitziele ab 2015 werden nur teilweise dargelegt. Entsprechend der Frühjahrsprognose der Kommission ist nicht davon auszugehen, dass das übermäßige Defizit fristgerecht und dauerhaft ab 2016 ausgeräumt wird. Hinsichtlich der ergriffenen diskretionären Maßnahmen standen die Konsolidierungsanstrengungen im Jahr 2014 im Einklang mit der Empfehlung des Rates. Dies gilt trotz des für 2015 prognostizierten Rückgangs auch kumulativ für die Jahre 2014 und 2015. Die Veränderung des (angepassten) strukturellen Saldos für den Zeitraum 2014/2015 liegt dennoch unterhalb des empfohlenen Werts. Für 2016 liegen die Konsolidierungsanstrengungen unterhalb der Empfehlung des Rates. Daher müssen weitere strukturelle Maßnahmen ergriffen werden. Ausgehend von der Bewertung des Konvergenzprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission besteht nach Auffassung des Rates das Risiko, dass Kroatien die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht einhalten wird.

(9) Am 23. April 2015 übermittelte Kroatien sein nationales Reformprogramm 2015 und sein Konvergenzprogramm 2015. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(10) Kroatien nimmt derzeit eine Ausgabenüberprüfung vor, um Effizienzgewinne insbesondere in Bezug auf Löhne, soziale Sicherheit und Subventionen zu erzeugen und ausreichenden haushaltspolitischen Spielraum für wachstumsfördernde Ausgaben und Investitionen zu schaffen. Gemessen am BIP gehören Kroatiens Einnahmen aus periodischen Immobiliensteuern zu den niedrigsten in der EU. Im Laufe des vergangenen Jahres wurden Schritte unternommen, um die Steuerdisziplin zu verbessern, darunter Maßnahmen zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs, und nun ist konkretes Handeln gefordert. Kroatiens Haushaltsrahmen wurde durch die jüngsten Reformen gestärkt, doch es bestehen nach wie vor erhebliche Herausforderungen. Mängel bei der wirksamen Ausgabenkontrolle und der kohärenten Anwendung von Haushaltsbeschränkungen wirken sich negativ auf die Haushaltspolitik und die Prüfungsfeststellungen aus. Aufgrund des rasch steigenden öffentlichen Schuldenstands muss das Staatsschuldenmanagement deutlich aktiver betrieben werden.

(11) Das Rentensystem wird durch eine große Zahl an Vorruheständlern, übermäßig großzügige Vorruhestandsregelungen für bestimmte Berufe und zahlreiche Sonderregelungen für die Altersversorgung geschwächt. Frühzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsleben wird erleichtert, da die Renten vergleichsweise wenig bzw. bei bestimmten Arbeitnehmern gar nicht gekürzt werden. Auch liegen das Mindestalter für den Vorruhestand und das gesetzliche Renteneintrittsalter im Vergleich zum EU-Durchschnitt von weniger als drei Jahren weit auseinander. Darüber hinaus ist das

System stark fragmentiert, so dass weniger Mittel für die Zahlung der Regelaltersrenten zur Verfügung stehen. Dadurch ist das Rentenniveau trotz vergleichbarer Ausgaben niedriger als in den meisten anderen Mitgliedstaaten. Im Gesundheitssektor bestehen aufgrund wiederholter Zahlungsrückstände weiterhin Haushaltsrisiken. Zwar wurden Maßnahmen zur Rationalisierung der Krankenhausfinanzierung eingeleitet, doch gibt es dabei Umsetzungsrisiken. Durch die Aufstockung der Haushaltsmittel um 10 % wird der Finanzierungsbedarf nur teilweise gedeckt; um die Zahlungsrückstände bis 2017 vollständig abzubauen, müssen weitere Effizienzsteigerungen erzielt werden.

(12) Durch die begrenzte Anpassung der Löhne in der Zeit nach der Krise wurden die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung verstärkt. Die 2014 abgeschlossene umfassende Analyse der Lohnfindungs- und Lohnsetzungspraktiken hat ergeben, dass das System nicht flexibel genug ist, um sich an Veränderungen des makroökonomischen Umfelds anzupassen. Besondere Mängel bestehen hinsichtlich der großen Unterschiede zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor, einschließlich staatseigener Unternehmen, der Ausweitung von Tarifverträgen auf nicht tarifgebundene Parteien und der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Beendigung obsoleter Vereinbarungen. Auf diese Analyse müssen nun konkrete politische Maßnahmen folgen. Zudem ist es wichtig, die Folgen der 2013/2014 vorgenommenen Arbeitsmarktreform zu überwachen.

(13) Die Erwerbsbevölkerung ist durch eine schnell alternde Bevölkerung in Verbindung mit niedrigen Erwerbsquoten, insbesondere bei jungen Menschen und Arbeitnehmern über 50, gekennzeichnet. Trotz der höheren Ausgaben und des größeren Umfangs aktiver Arbeitsmarktstrategien sind diese Maßnahmen im Hinblick auf Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer und junge Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, nach wie vor unzureichend. Die Anzahl der Hochschulabsolventen ist EU-weit eine der niedrigsten. Das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage sowie Mängel im System der allgemeinen und beruflichen Bildung lassen die Jugendlichen davor zurückschrecken, einen Hochschulabschluss anzustreben. Der Umfang der informellen Wirtschaft stellt nach wie vor eine permanente Herausforderung dar und führt zu einem hohen Maß an Schwarzarbeit. Die vom Ausschuss zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit Ende 2014 ermittelten Maßnahmen müssen nun umgesetzt werden. Derzeit gibt es mehr als 80 verschiedene Sozialleistungen und Programme. Auch wenn die Konsolidierung der Leistungen eingeleitet wurde, sind 2015 weitere Reformanstrengungen erforderlich, um die Abdeckung und Angemessenheit der Sozialleistungen zu verbessern.

(14) Aufgrund der komplizierten und fragmentierten Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der nationalen und der lokalen Ebene werden die Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die Effizienz der öffentlichen Ausgaben untergraben. Die derzeitige Aufteilung der politischen Zuständigkeiten sowie administrative Schwachstellen bei den Kommunalbehörden wirken sich unmittelbar auf eine Reihe unterschiedlicher Bereiche aus, wie etwa die Steuererhebung, die Gewährung von Sozialleistungen, die Verwaltung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die öffentliche Auftragsvergabe und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Als kurzfristige Maßnahme planen die Behörden, Mechanismen zur Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse oder der Koordinierung von Einrichtungen der Selbstverwaltung einzuführen. Auf Ebene der Zentralregierung wurde die Reform

und Rationalisierung des Systems der staatlichen Einrichtungen auf der Grundlage der 2014 abgeschlossenen Analyse vorangebracht.

(15) Kroatiens Unternehmenslandschaft leidet unter erheblichen institutionellen Defiziten; hierzu zählen Rechtsunsicherheit, geringe Kontrolle der Qualität von Rechtsakten, hohe Befolgungskosten, diskriminierende Praktiken und unverhältnismäßige Hindernisse für Dienstleistungsanbieter, hoher Verwaltungsaufwand, eine Fülle steuerähnlicher Abgaben, mangelnde Transparenz und Vorhersehbarkeit der Arbeitsweise von Verwaltungseinrichtungen, insbesondere auf lokaler Ebene, ungleichmäßig entwickelte elektronische Kommunikationskanäle und lange Gerichtsverfahren, insbesondere bei Handelsgerichten, bei denen die Fallbearbeitung verbessert werden muss. Der neuen Strategie zur Korruptionsbekämpfung fehlt es an Schwerpunktsetzung und Detailgenauigkeit; dem sollte mit einem Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie begegnet werden.

(16) Die Überwachung öffentlicher Unternehmen ist im Falle von in den Kommunen angesiedelten Unternehmen sowie Tochterunternehmen großer öffentlicher Unternehmen unzureichend. Die Behörden beabsichtigen, die Zahl der strategisch bedeutsamen Unternehmen zu verringern und verstärkt zu privatisieren. Es bedarf weiterer Fortschritte bei der Qualität der Verwaltung, unter anderem im Hinblick auf eine verstärkte und harmonisierte Überwachung in verschiedenen staatseigenen Unternehmen. Die Ernennung von Aufsichtsratsmitgliedern ist nicht transparent genug, und es bestehen relativ geringe Kompetenzanforderungen, so dass keine ordnungsgemäße Verwaltung öffentlichen Eigentums gewährleistet werden kann.

(17) Die Schaffung eines effizienten und transparenten Rahmens für frühzeitige Rettungen und Insolvenzverfahren ist eine wesentliche Voraussetzung für die Eindämmung des erheblichen Drucks zum Verschuldungsabbau, dem kroatische Unternehmen ausgesetzt sind, und für die Förderung einer Kultur der frühzeitigen Umstrukturierung und der „zweiten Chance“. Eine Beurteilung der Rechtsvorschriften für Vorinsolvenzverfahren zeigt, dass der derzeitige Rechtsrahmen EU-weit mit die niedrigste Ex-ante-Effizienz aufweist. Eine Reform des Insolvenzrahmens wurde eingeleitet; sie soll in der ersten Hälfte des Jahres 2015 vom Parlament verabschiedet werden. Die Kroatische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung könnte bei der wirtschaftlichen Erholung des Landes eine entscheidende Rolle spielen. Für sie besteht ein unmittelbares Kreditrisiko, was sich nachteilig auf die öffentlichen Finanzen auswirken könnte. Daher ist es wichtig, dass sie unter Aufsicht und starke Corporate Governance gestellt wird. Auch Struktur und Transparenz der Regelungen zur Rechenschaftspflicht des Managements müssen verbessert werden. Nachdem es zu Währungsrisiken und währungsbedingten Kreditrisiken gekommen ist, bedarf es nun einer langfristigen, verhältnismäßigen und gerechten Lösung, die auf einer soliden Rechtsgrundlage beruht und durch die vorrangig die Kreditnehmer unterstützt werden, die sich in den größten Schwierigkeiten befinden.

(18) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Kroatiens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2015 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Kroatien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Kroatien berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte

Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider.

(19) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Kroatiens geprüft; seine Stellungnahme[8] hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.

(20) Vor dem Hintergrund der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Konvergenzprogramm geprüft [Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 6 wider] —

EMPFIEHLT, dass Kroatien 2015 und 2016

1. für eine dauerhafte Behebung des übermäßigen Defizits bis 2016 sorgt, indem es 2015 die erforderlichen Maßnahmen ergreift und die Haushaltsstrategie für 2016 verstärkt; die Feststellungen der Ausgabenüberprüfung veröffentlicht und umsetzt; die Ausgabenkontrolle auf zentraler und lokaler Ebene verbessert, vor allem durch die Einführung eines Sanktionssystems für Einrichtungen, die Haushaltsobergrenzen nicht einhalten; das Gesetz über eine verantwortungsvolle Finanzpolitik verabschiedet und die Fähigkeiten und Aufgaben des staatlichen Rechnungsprüfungsamtes ausbaut; eine periodische Immobiliensteuer einführt und die Einhaltung der Mehrwertsteuervorschriften verbessert; das Staatsschuldenmanagement verstärkt, insbesondere durch jährliche Veröffentlichung einer Strategie für das Schuldenmanagement und durch eine angemessene Mittelausstattung;

2. Vorruhestandsregelungen durch höhere Abschläge bei frühzeitigem Ausscheiden unattraktiver gestaltet; durch eine engere Definition von belastenden und gefährlichen Berufen für angemessenere und effizientere Rentenzahlungen sorgt; die Haushaltsrisiken im Bereich der Gesundheitsversorgung eindämmt;

3. die Mängel bei den Lohnsetzungspraktiken in Abstimmung mit den Sozialpartnern und im Einklang mit nationalen Gepflogenheiten beseitigt, um dafür zu sorgen, dass die Löhne an die Produktivität und die makroökonomischen Rahmenbedingungen angepasst werden; stärkere Anreize für Arbeitslose und Nichterwerbstätige schafft, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen; auf der Grundlage der 2014 vorgenommenen Überprüfung das Sozialversicherungssystem reformiert und die Sozialleistungen durch eine gezieltere Vergabe und die Beseitigung von Überschneidungen weiter konsolidiert;

4. das Ausmaß der Fragmentierung und der Überschneidungen zwischen der Zentralregierung und der kommunalen Ebene durch ein neues Modell für die aufgabenbezogene Verteilung der Zuständigkeiten und durch die Rationalisierung des Systems der staatlichen Einrichtungen verringert; die Transparenz und Rechenschaftspflicht in öffentlichen Unternehmen erhöht, insbesondere bei der Besetzung von Leitungspositionen und bei den Kompetenzanforderungen; die Notierung von Minderheitsbeteiligungen an öffentlichen Unternehmen sowie Privatisierungen vorzieht;

[8] Gemäß Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

5. die steuerähnlichen Abgaben erheblich verringert und unverhältnismäßige Hindernisse für Dienstleistungsanbieter abbaut; Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz und der Qualität des Justizsystems, insbesondere der Handelsgerichte, ermittelt und umsetzt;

6. die Vorinsolvenz- und Insolvenzverfahren für Unternehmen verbessert, um Umschuldungen zu erleichtern und ein Privatinsolvenzverfahren einzuführen; die Fähigkeit des Finanzsektors stärkt, die wirtschaftliche Erholung angesichts der Herausforderungen im Zusammenhang mit umfangreichen notleidenden Unternehmenskrediten, Hypothekarkrediten in Fremdwährung und schwachen Verwaltungsverfahren bei einigen Einrichtungen zu unterstützen.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident