EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Kroatië

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 van Kroatië

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Kroatië

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 van Kroatië

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid[1], en met name artikel 9, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014), en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld. Deze vormen samen de

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
[2] PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068 en P8_TA(2015)0069.

"geïntegreerde richtsnoeren" en de lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid rekening daarmee te houden.

(3) Op 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Kroatië vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma voor 2014 van Kroatië uitgebracht.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[5] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[6] aangenomen, waarin Kroatië werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Kroatië gepubliceerd[7]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Kroatië bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Kroatië wordt geconfronteerd met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden die krachtige beleidsmaatregelen en specifieke monitoring vereisen. Tegen de achtergrond van een flauwe groei, vertragingen bij bedrijfsherstructureringen en een bedroevend werkgelegenheidsverloop zijn met name de risico's verbonden aan een gering concurrentievermogen, aanzienlijke externe verplichtingen en een oplopende overheidsschuld in combinatie met een zwakke governance in de overheidssector, sterk toegenomen.

(7) In maart 2015 zijn de Kroatische autoriteiten naar aanleiding van de publicatie van het landenverslag gesprekken met de diensten van de Commissie begonnen over de hervormingen die het meest noodzakelijk zijn om de buitensporige macro-economische onevenwichtigheden aan te pakken. De autoriteiten hebben deze gesprekken op constructieve wijze gevoerd en zij hebben een aantal relevante maatregelen aangekondigd, waaronder een verlaging van de parafiscale lasten in 2016 en 2017, rationalisering van het stelsel van instellingen en regionale eenheden van de centrale overheid, stimulering van de vrijwillige samenvoeging van lokale eenheden voor zelfbestuur, vermindering van de rechtsonzekerheid en versterking van de nationale rekenkamer. Hervormingsplannen op een aantal andere gebieden, waaronder de verlaging van de administratieve lasten voor bedrijven en de verbetering van de governance van staatsbedrijven, werden nauwkeuriger omschreven. De ambities blijven op een aantal gebieden niettemin achter bij de verwachtingen, met name wat betreft de aanscherping van de regels voor vervroegde pensionering alsmede de publicatie en uitvoering van de resultaten van de uitgaventoetsing, hoewel er enige aanvullende maatregelen werden gepresenteerd om de tekortkomingen ten dele te compenseren.

---

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

(8) Kroatië valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. In haar convergentieprogramma 2015 heeft de regering het plan opgenomen om het buitensporig tekort in 2017 te corrigeren, hetgeen niet in overeenstemming is met de door de Raad aanbevolen termijn van 2016. De regering is voornemens om het nominale tekort geleidelijk terug te dringen tot 5,0 % van het bbp in 2015, 3,9 % van het bbp in 2016 en 2,7 % van het bbp in 2017. Volgens het convergentieprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting in 2017 een piek bereiken van 92,5 % en daarna in 2018 in grote lijnen stabiel blijven op 92,4 % van het bbp. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, lijkt enigszins optimistisch, aangezien de groei vergelijkbaar is, maar de onderliggende consolidatie-inspanning groter is in het programma dan in de prognoses van de Commissie. De maatregelen om vanaf 2015 de geplande tekortdoelstellingen te onderbouwen, zijn slechts gedeeltelijk gespecificeerd. Uitgaande van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie wordt niet verwacht dat het buitensporige tekort in 2016 tijdig en duurzaam zal zijn gecorrigeerd. Uitgaande van de omvang van de getroffen discretionaire maatregelen, was de begrotingsinspanning in 2014 in overeenstemming met de aanbeveling van de Raad. Hetzelfde geldt voor de cumulatieve omvang ervan in de periode 2014-2015, ondanks het verwachte tekort in 2015. De (aangepaste) verandering van het structurele saldo in de periode 2014-2015 blijft evenwel achter bij de aanbevolen waarde. In 2016 is de begrotingsinspanning lager dan door de Raad is aanbevolen. Daarom zullen er meer structurele maatregelen nodig zijn. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie is de Raad van mening dat er een kans bestaat dat Kroatië niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(9) Op 23 april 2015 heeft Kroatië zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en zijn convergentieprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(10) Kroatië voert momenteel een uitgaventoetsing uit die erop is gericht de efficiëntie te verhogen, met name wat betreft uitgaven op het gebied van salarissen, sociale zekerheid en subsidies, en voldoende budgettaire ruimte vrij te maken voor dringende groeistimulerende uitgaven en investeringen. Wat de inkomsten uit periodieke vastgoedbelastingen als percentage van het bbp betreft, behoort Kroatië tot de landen met het laagste percentage in de EU. Afgelopen jaar zijn er maatregelen getroffen om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren, waaronder maatregelen om de btw-fraude aan te pakken, en er moet nu actie worden ondernomen. Dankzij recente hervormingen is het begrotingskader van Kroatië versterkt, maar er is nog steeds sprake van aanzienlijke problemen. Er bestaan zwakke punten op het gebied van de doeltreffende beheersing van de uitgaven en de consistente toepassing van budgettaire beperkingen, hetgeen nadelige gevolgen voor het begrotingsbeleid en de controlebevindingen heeft. De snel oplopende overheidsschuld vergt een actievere aanpak van het beheer van die schuld.

(11) Het pensioenstelsel gaat gebukt onder een groot aantal vervroegd gepensioneerden, een buitengewoon genereuze regeling inzake vervroegd pensioen voor bepaalde beroepen en talrijke andere speciale pensioenregelingen. Vervroegde uittreding wordt vergemakkelijkt doordat de reductie van pensioenrechten relatief gering is en voor bepaalde werknemers geheel ontbreekt. Ook het verschil tussen de minimale leeftijd voor vervroegd pensioen en de wettelijk voorgeschreven pensioengerechtigde leeftijd is groot, in vergelijking met het EU-gemiddelde dat minder dan drie jaar

bedraagt. Bovendien is het stelsel erg versnipperd, waardoor de uitgaven voor normale pensioenen onder druk staan. Als gevolg daarvan is het uitbetalingspercentage van het pensioenstelsel lager dan in de meeste lidstaten, hoewel de uitgaven vergelijkbaar zijn. In de gezondheidszorg blijven zich terugkerende achterstanden voordoen, hetgeen tot risico's voor de begroting leidt. Er is een begin gemaakt met maatregelen om de financiering van de ziekenhuizen te rationaliseren, maar er zijn uitvoeringsrisico's. Het budget is met 10 % verhoogd, maar de behoefte aan financiering wordt hierdoor slechts gedeeltelijk gedekt; er is meer efficiencywinst nodig om ervoor te zorgen dat de achterstanden in 2017 volledig zijn weggewerkt.

(12) Doordat in de periode na de crisis slechts beperkte loonaanpassingen hebben plaatsgevonden, is de werkgelegenheidssituatie verder verslechterd. Uit de alomvattende analyse van het loonvormingssysteem, die in 2014 is voltooid, is gebleken dat het systeem niet flexibel genoeg is om te reageren op veranderingen in het macro-economische klimaat. Zwakke punten zijn met name de grote verschillen tussen de particuliere en de overheidssector, waaronder staatsbedrijven, het feit dat ook niet-betrokken partijen onder collectieve overeenkomsten vallen en moeilijkheden met betrekking tot het beëindigen van achterhaalde overeenkomsten. Naar aanleiding van de analyse moeten er concrete beleidsmaatregelen worden getroffen. Daarnaast is het van belang dat de gevolgen van de arbeidsmarkthervorming van 2013-2014 in het oog worden gehouden.

(13) De beroepsbevolking wordt in negatieve zin beïnvloed door de snelle vergrijzing en een lage participatiegraad, met name van jongeren en werknemers boven de 50. Hoewel de werkingssfeer van en de uitgaven voor het actieve arbeidsmarktbeleid zijn uitgebreid, blijft het bereik ervan onvoldoende ten aanzien van langdurig werklozen, oudere werknemers en jongeren die geen opleiding of onderwijs volgen en geen werk hebben. Het aandeel hoger opgeleiden behoort tot de laagste in de EU. De discrepantie tussen de gevraagde en de aangeboden vaardigheden alsmede manco's in het onderwijs- en opleidingsstelsel weerhouden mensen ervan hoger onderwijs te volgen. De omvang van de informele economie is nog steeds een probleem en gaat gepaard met veel zwartwerk. De maatregelen die de commissie ter bestrijding van zwartwerk eind 2014 heeft uitgestippeld, moeten nu worden uitgevoerd. Er bestaan momenteel meer dan 80 verschillende sociale uitkeringen en aanverwante programma's. Er is een begin gemaakt met de consolidering van de uitkeringen, maar er zijn in 2015 verdere hervormingsinspanningen nodig om de dekking en de adequaatheid van de uitkeringen te verbeteren.

(14) De verdeling van bevoegdheden tussen het nationale en het lokale niveau is complex en versnipperd, met nadelige gevolgen voor het beheer van de overheidsfinanciën en efficiënte overheidsuitgaven. De huidige toewijzing van beleidsfuncties en administratieve problemen bij de lokale overheden hebben rechtstreekse gevolgen op een aantal gebieden, waaronder de belastinginning, de verstrekking van sociale uitkeringen, het beheer van de Europese structuur- en investeringsfondsen, openbare aanbestedingen en de openbare dienstverlening. De autoriteiten zijn van plan op korte termijn maatregelen te treffen en mechanismen in te voeren waarmee de vrijwillige samenvoeging of coördinatie van eenheden voor zelfbestuur wordt aangemoedigd. Binnen de centrale overheid is de hervorming en rationalisering van het stelsel van overheidsinstellingen op basis van de in 2014 voltooide analyse op gang gebracht.

(15) Het bedrijfsleven in Kroatië gaat gebukt onder ernstige institutionele tekortkomingen, waaronder instabiele regelgeving, een gebrekkige controle van de kwaliteit van de wetgeving, hoge nalevingskosten, discriminerende praktijken en buitensporige barrières voor dienstverleners, hoge administratieve lasten, een overvloed aan parafiscale lasten, geringe transparantie en voorspelbaarheid wat betreft het functioneren van administratieve organen, met name op lokaal niveau, ongelijk ontwikkelde elektronische-communicatiekanalen en lange gerechtelijke procedures, met name in handelsrechtbanken, die modernisering van het beheer van zaken vergen. De nieuwe strategie voor corruptiebestrijding is te weinig doelgericht en gedetailleerd; dit moet worden aangepakt door middel van een actieplan voor de uitvoering van de strategie.

(16) Het toezicht op staatsbedrijven schiet tekort wat betreft bedrijven die op lokaal niveau actief zijn en dochterondernemingen van grote staatsbedrijven. De autoriteiten zijn van plan het aantal "strategische" bedrijven te verkleinen en de privatiseringsagenda versneld uit te voeren. Er moeten nog vorderingen worden gemaakt wat betreft de kwaliteit van governance, onder meer met betrekking tot het versterken en harmoniseren van het toezicht op de verschillende staatsbedrijven. De benoeming van bestuursleden vindt niet transparant genoeg plaats en de bekwaamheidseisen zijn relatief gering, hetgeen een belemmering vormt voor het goede beheer van staatseigendom.

(17) Het invoeren van een efficiënt en transparant kader betreffende vroegtijdige ingrepen en insolventie is onontbeerlijk om de druk om de schulden af te bouwen te verlichten waaronder Kroatische bedrijven gebukt gaan en om een cultuur te stimuleren die vroege herstructurering mogelijk maakt en "tweede kansen" biedt. Uit een beoordeling van de pre-insolventiewetgeving blijkt dat de ex-ante efficiëntie van het huidige regelgevingskader tot de laagste in de EU behoort. Er is een begin gemaakt met een hervorming van het insolventiekader en de goedkeuring door het parlement is gepland voor de eerste helft van 2015. De Kroatische bank voor wederopbouw en ontwikkeling kan bij het herstel van Kroatië een cruciale rol spelen. De bank staat rechtstreeks bloot aan kredietrisico's, hetgeen nadelige gevolgen voor de overheidsfinanciën kan hebben. Het is belangrijk dat de bank onder prudentieel toezicht wordt gesteld en dat een strenge corporate governance wordt gehanteerd. Ook de structuur en transparantie van de regelingen voor de verantwoordingsplicht met betrekking tot het beheer zijn voor verbetering vatbaar. Naar aanleiding van valutagerelateerde en door valuta veroorzaakte kredietrisico's is een oplossing voor de lange termijn noodzakelijk; deze oplossing dient evenredig en billijk te zijn, een stabiele rechtsgrondslag te hebben en gericht te zijn op het bieden van hulp aan de kredietnemers die het ergst zijn getroffen.

(18) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Kroatië verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2015. Voorts heeft de Commissie zowel het nationale hervormingsprogramma als het convergentieprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Kroatië zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Kroatië, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. Haar

aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.

(19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Kroatië onderzocht en zijn advies[8] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

(20) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het convergentieprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Kroatië in 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. Zorgen voor een duurzame correctie van het buitensporig tekort in 2016 door in 2015 de noodzakelijke maatregelen te treffen en de begrotingsstrategie voor 2016 te versterken. De bevindingen van de uitgaventoetsing publiceren en uitvoeren. De beheersing van de uitgaven op centraal en lokaal niveau verbeteren, met name door een sanctieregeling in te voeren voor entiteiten die budgettaire grenzen overschrijden. De Wet Begrotingsverantwoordelijkheid aannemen, alsmede de capaciteit en de rol van de nationale rekenkamer versterken. Een periodieke belasting op onroerend goed invoeren en de btw-naleving verbeteren. Het beheer van de overheidsschuld versterken, met name door jaarlijks een strategie voor het beheer van de overheidsschuld te publiceren en voor toereikende middelen te zorgen.

2. Vervroegde pensionering ontmoedigen door de pensioenrechten bij vervroegde uittreding sterker te reduceren. De adequaatheid en efficiëntie van de uitgaven voor pensioenen verbeteren door een strengere definitie van zware en gevaarlijke beroepen te hanteren. De begrotingsrisico's in de gezondheidszorg aanpakken.

3. In overleg met de sociale partners en in overeenstemming met de nationale praktijken de zwakke punten van het loonvormingskader aanpakken om ervoor te zorgen dat de salarissen gelijke tred houden met de productiviteit en het macro-economische klimaat. Ervoor zorgen dat werklozen en inactieven meer stimulansen krijgen om betaald werk te zoeken. Uitgaande van de toetsing van 2014 de hervorming van het socialezekerheidsstelsel uitvoeren en de sociale uitkeringen verder consolideren door de doelgerichtheid ervan te verbeteren en overlappingen weg te werken.

4. De mate van versnippering van en overlapping tussen de verschillende niveaus van de centrale en lokale overheid terugdringen door een nieuwe model te ontwikkelen voor de functionele verdeling van bevoegdheden en door rationalisering van het stelsel van overheidsinstellingen. Verbeteren van de transparantie en verantwoordingsplicht in de sector staatsbedrijven, met name wat betreft de benoeming van leidinggevenden en de bekwaamheidseisen. Bevorderen van de beursnotering van minderheidsbelangen in staatsbedrijven en van privatiseringen.

5. De parafiscale heffingen aanzienlijk verlagen en buitensporige barrières voor dienstverleners wegnemen. Maatregelen ontwikkelen en uitvoeren om de efficiëntie en de kwaliteit van het justitieapparaat, en met name van de handelsrechtbanken, te verbeteren.

6. Het pre-insolventie- en insolventiekader voor bedrijven versterken om schuldherstructurering te vergemakkelijken en een persoonlijke insolventieprocedure

[8] Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

invoeren. De capaciteit van de financiële sector versterken om het herstel te ondersteunen en de problemen aan te pakken die voortvloeien uit hoge niet-renderende bedrijfsleningen en hypotheekleningen in vreemde valuta, alsmede uit zwakke governancepraktijken bij sommige instellingen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter