



Brussel, 13 juni 2016
(OR. en)

9203/16

ECOFIN 453
UEM 200
SOC 317
EMPL 213
COMPET 287
ENV 332
EDUC 187
RECH 179
ENER 195
JAI 443

NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Nr. Comdoc.:	9173/16 ECOFIN 441 UEM 188 SOC 305 EMPL 201 COMPET 275 ENV 320 EDUC 175 RECH 167 ENER 183 JAI 428 - COM(2016) 331 final
Betreft:	Aanbeveling voor een AANBEVELING VAN DE RAAD over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Kroatië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2016 van Kroatië

Voor de delegaties gaat hierbij de bovengenoemde ontwerpaanbeveling van de Raad, die is gebaseerd op Commissievoorstel COM(2016) 331 final, en door verschillende comités van de Raad is herzien en goedgekeurd.

AANBEVELING VAN DE RAAD

van ...

**over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Kroatië en met een advies van de Raad
over het convergentieprogramma 2016 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 beleid¹, 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 onevenwichtigheden², en met
name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

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 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven voor het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Kroatië heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Kroatië gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Kroatië bij de tenuitvoerlegging van de op 14 juli 2015 door de Raad aangenomen landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de vooruitgang die Kroatië richting de nationale Europa 2020-streefcijfers heeft geboekt. Het bevatte ook de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie de resultaten van de diepgaande evaluatie gepresenteerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Kroatië met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Het is met name van cruciaal belang dat in de context van hoge werkloosheid de kwetsbaarheden als gevolg van de hoge staats-, bedrijfs- en buitenlandse schuld worden aangepakt. Andere zwakke punten die specifieke beleidsmaatregelen vereisen, zijn de budgettaire governance, de governance van staatsbedrijven, de efficiëntie van het overheidsapparaat en de afwikkeling van oninbare leningen.

- (3) Op 28 april 2016 heeft Kroatië zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn convergentieprogramma 2016 ingediend. Op grond van de onderlinge verbanden tussen beide programma's zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd. Het nationaal hervormingsprogramma vormt een behoorlijk ambitieuze hervormingsagenda die, indien zij binnen de vooropgestelde termijnen volledig wordt uitgevoerd, de macro-economische onevenwichtigheden kan helpen aanpakken. Het programma bevat een lijst van maatregelen voor een beter beheer van de overheidsfinanciën, de gezondheidssector en het ondernemingsklimaat, en toezeggingen voor ambitieuze hervormingen van het overheidsapparaat, het pensioenstelsel, de sociale bescherming en een betere governance in staatsbedrijven. Op grond van de beoordeling van de beleidsvoornemens van Kroatië is het in dit stadium niet nodig de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden te verscherpen.
- (4) In de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020 is rekening gehouden met de relevante landspecifieke aanbevelingen. Overeenkomstig artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad³ kan de Commissie een lidstaat verzoeken de partnerschapsovereenkomst en de relevante programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen indien dat noodzakelijk is om de uitvoering van de relevante aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft ter zake nadere bijzonderheden verstrekt in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen waarin de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen wordt gekoppeld aan behoorlijk economisch bestuur.

³ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

- (5) Kroatië valt momenteel onder het corrigerende deel van het stabiliteits- en groeipact. Volgens haar convergentieprogramma 2016 verwacht de regering dat het nominale tekort in 2016 onder 3 % van het bbp zal uitkomen, namelijk op 2,6 %, en dat het daarna verder zal dalen tot 1,0 % van het bbp in 2019. Bovendien verwacht de regering dat de middellange-termijndoelstelling voor de begroting - een structureel tekort van 1,75 % van het bbp - gedurende de gehele programmaperiode zal worden behaald. De overheidsschuldquote bereikte in 2015 een hoogste punt van 86,7 %, maar volgens het convergentieprogramma zou dit geleidelijk afnemen tot 80,0 % in 2019. Op het eerste gezicht voldoen de programma-prognoses voor de overheidsschuldquote aan de schuldreductiebenchmark. Hoewel het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt, in reële termen plausibel is, wordt daarin uitgegaan van een hogere nominale bbp-groei dan voorspeld in de prognoses van de Commissie, vooral voor 2016. De voorspelde daling van de schuldquote berust met andere woorden op gunstige prognoses van de nominale groei. Bovendien wordt hiervoor gerekend op significante schuldverlagende stock-flow aanpassingen uit de verkoop van financiële activa, die onvoldoende gespecificeerd zijn. Voorts worden de maatregelen die nodig zijn ter ondersteuning van de voorgenomen tekortdoelstellingen na 2017 veelal niet nader toegelicht. Uitgaande van de voorjaarsprognoses 2016 van de Commissie zou het overheidstekort in 2016 2,7 % van het bbp bedragen, wat in overeenstemming is met de in de aanbeveling van de Raad van 21 januari 2014 overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU opgenomen nominale tekortdoelstelling. De in het kader van de buitensporigtekortprocedure aanbevolen begrotingsinspanning zal naar verwachting worden gerealiseerd. De prognoses van de Commissie wijzen daarentegen niet op naleving van de toekomstgerichte schuldreductiebenchmark. Daar waar een structurele aanpassing van 0,2 % van het bbp in 2017 voldoende zou zijn om de budgettaire middellange-termijndoelstelling te realiseren, zou een grotere structurele aanpassing nodig zijn om de schuldreductiebenchmark te halen. Met name lijkt gezien de hoge schuldenlast en de huidige conjunctuur in Kroatië een aanpassing met meer dan de benchmark van 0,5 % van het bbp aangewezen. De verwachting is momenteel dat het structurele saldo in 2017 zal verslechteren met 0,2 % van het bbp. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognose 2016 van de Commissie is de Raad van mening dat het risico aanwezig is dat Kroatië niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact voldoet. Daarom zijn extra maatregelen nodig om naleving in 2017 te bewerkstelligen.

- (6) De Kroatische begrotingsplanning vertoont nog steeds grote tekortkomingen, ondanks enkele verbeteringen door de wijziging van de begrotingswet in 2015. De koppeling tussen het meerjarenbegrotingskader en de jaarlijkse begroting blijft zwak en er zijn geen duidelijke regels voor het veranderen van de begrotingsplannen in de loop van het jaar. De strategische planning van afzonderlijke begrotingseenheden wordt niet systematisch gecontroleerd en biedt onvoldoende ondersteuning voor de afstemming van beleidsprioriteiten op de budgettaire middellangetermijndoelstellingen. In het begrotingsproces wordt weinig aandacht besteed aan de aanzienlijke transacties die buiten de begroting om plaatsvinden en aan boekhoudkundige aanpassingen die gevolgen hebben voor het overheidstekort en de staats-schuld. De becijferde begrotingsregels worden momenteel herzien. Een van de belangrijkste uitdagingen is ze werkbaarder te maken en beter af te stemmen op het stabiliteits- en groei-pact. Er zijn ook inspanningen nodig om de statistische basis van de begrotingsplanning te verbeteren.
- (7) Het Comité Begrotingsbeleid, dat toezicht houdt op de naleving van de begrotingsregels op nationaal niveau, heeft nauwe banden met de nationale begrotingsautoriteiten en is onderbemand. In deze omstandigheden zijn de politieke en functionele onafhankelijkheid niet gewaarborgd. Een herziening van de institutionele structuur en van het mandaat van het Comité Begrotingsbeleid is aangekondigd voor het derde kwartaal van 2016.
- (8) Kroatië is gestart met een hervorming van het stelsel van gemeentebelastingen, die wordt voorgesteld als onderdeel van een bredere hervorming van de belasting op onroerend goed. De totale inkomsten uit periodieke belastingen op onroerend goed en gemeentebelastingen zijn relatief laag in verhouding tot het bbp.
- (9) De belangrijkste uitdagingen zijn de hoge achterstallige belastingschulden, btw-fraude en de zwarte economie. Er worden maatregelen getroffen om de belastingnaleving te verbeteren, zoals de ontwikkeling van een systeem voor compliancerisicobeheer. Er is echter nog steeds weinig informatie over de doeltreffendheid van de genomen maatregelen.
- (10) De overheidsschuld is hoog en neemt nog steeds toe, waardoor een toekomstgerichte proactieve aanpak van het schuldbeheer onontbeerlijk is. Binnenkort wordt volgens de planning een schuldbeheerstrategie voor de periode 2016-2018 aangenomen. Het ontbreekt Kroatië echter nog steeds aan een meer overkoepelende aanpak van het schuldbeheer, met onder meer jaarlijkse herzieningen waarin rekening wordt gehouden met markt-ontwikkelingen, een passende risicobeheerstrategie en de versterking van de functie die de hiermee samenhangende taken moet uitvoeren.

- (11) Een groot deel van de beroepsbevolking neemt niet deel aan de arbeidsmarkt. Een van de hoofdredenen hiervoor is vervroegde uittreding, ook door mannen in de meest actieve leeftijdsgroep. Werknemers kunnen vijf volledige jaren vóór de wettelijke pensioenleeftijd vervroegd uittreden en financiële stimulansen om tot die leeftijd (en erna) te werken zijn gering. Bovendien voorziet het pensioenstelsel in een aantal bijzondere bepalingen voor specifieke categorieën van werknemers en zijn er genereuze mogelijkheden voor vervroegde uittreding voor bepaalde beroepsgroepen. De wettelijke pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen wordt gelijkgeschakeld en verhoogd tot 67 jaar, maar dit gebeurt slechts langzaam. Zowel de huidige als de toekomstige pensioenen zijn weinig toereikend en leiden tot een hoog risico op armoede op oudere leeftijd, met name bij werknemers met een korte loopbaan.
- (12) Het probleem van de hoge inactiviteit wordt nog verergerd door de hoge werkloosheid; de lage benutting van het arbeidspotentieel remt de groei af. De jeugdwerkloosheid blijft een belangrijk probleem en wijst op zwakke punten in het onderwijsstelsel; ook is er nog ruimte voor verbetering van de doeltreffendheid, de controle en de evaluatie van de jongerengarantie. Het percentage langdurig werklozen is recentelijk gedaald, maar is nog ongeveer twee keer zo hoog als het EU-gemiddelde. De participatiegraad op het gebied van een leven lang leren blijft erg laag als gevolg van het onvoldoende ontwikkelde stelsel voor volwassenen-onderwijs.
- (13) Er zijn regionale verschillen in uitgaven per capita voor sociale bescherming en inconsistenties wat betreft de criteria om in aanmerking te komen voor algemene en specifieke sociale bescherming. Bovendien gaat slechts een klein deel van het totale budget voor sociale bescherming naar de nationale minimuminkomensregeling. Dit leidt tot inefficiëntie en biedt onvoldoende bescherming aan de armsten. De hervorming van het socialezekerheidsstelsel heeft vertraging opgelopen op het vlak van de consolidatie van de uitkeringen en de invoering van een éénloketsysteem voor dienstverlening op het gebied van sociale bescherming.

- (14) De functionele verdeling van overheidsbevoegdheden tussen de centrale en de lokale niveaus is complex en het systeem is versnipperd. De toewijzing van gedecentraliseerde administratieve taken aan lokale overheden is niet in overeenstemming met hun budgettaire capaciteiten. Hierdoor worden deze sterk afhankelijk van overdrachten van de centrale overheid, terwijl er grote regionale verschillen blijven bestaan op het vlak van openbare dienstverlening. De versnippering van de overheidsdiensten weegt op de dienstverlening, het ondernemingsklimaat en de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven. Er is in wezen geen vooruitgang geboekt met de hervorming van de overheid. Er is een rechtskader gecreëerd voor de vrijwillige fusie van lokale overheden, maar er zijn geen stimulansen om voor deze optie te kiezen. De rationalisering van het systeem van overheidsinstellingen vordert langzaam.
- (15) De lonen in de overheidssector worden bepaald aan de hand van bepalingen inzake complexiteit van de job, secundaire arbeidsvoorwaarden en loontoeslagen die voor elke instelling verschillend zijn. Dit beperkt de controle van de overheid over de loonkosten en gaat ten koste van de efficiëntie van de publieke sector. Aangezien de publieke sector voor een relatief groot deel van de totale werkgelegenheid zorgt, is de loonontwikkeling in deze sector ook relevant voor de economie in bredere zin.
- (16) Staatsbedrijven maken een groot deel van de economie uit. Door tekortkomingen op het gebied van bestuur, zoals het gebrek aan passend toezicht op de prestaties, ligt de winstgevendheid van staatsbedrijven nog steeds aanzienlijk lager dan die van vergelijkbare particuliere ondernemingen, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor de overheidsfinanciën. Beursnotering van aandelen van overheidsbedrijven kan helpen om hun corporate governance te verbeteren, met name door versterking van de rapportage- en internecontrolemechanismen. Er is het voorbije jaar trage vooruitgang geboekt met de stappen om staatsbedrijven voor particuliere investeerders open te stellen.
- (17) De nationale stimuleringsbank "Kroatische bank voor wederopbouw en ontwikkeling (HBOR)", een door de staat gecontroleerde entiteit, kan een cruciale rol spelen bij het herstel van Kroatië. De kredieten die de bank verstrekt, zouden in aanzienlijke mate investeringen kunnen aanmoedigen en tegelijk het marktfalen verhelpen. Er is behoefte aan een passend regelgevend kader en een degelijke corporate governance om haar operationele risico's te beperken, vooral omdat de HBOR in toenemende mate rechtstreeks kredieten verstrekt.

- (18) De onafhankelijke kwaliteitsbeoordeling van de activa in HBOR's kredietportefeuille die de overheid in 2017 wil laten uitvoeren, is alvast een stap om de bovengenoemde uitdagingen aan te pakken. Intussen is het noodzakelijk de op HBOR toepasselijke toezichts- en verantwoordingsmechanismen te versterken.
- (19) Als gevolg van onder meer ontoereikende administratieve capaciteit, omslachtige procedures en het beperkte aantal uitvoeringsklare projecten, was de absorptiegraad van de Europese structuur- en investeringsfondsen tot dusver laag.
- (20) Het Kroatische ondernemingsklimaat heeft nog steeds te lijden onder grote tekortkomingen die het investeringsklimaat ondermijnen. Het ondernemingsklimaat wordt verder gehinderd door de vele parafiscale heffingen voor bedrijven. De regelgeving voor dienstverleners en gereguleerde beroepen blijft restrictief. Er gelden beperkingen voor de toegang tot en de uitoefening van bepaalde gereguleerde beroepen, bijvoorbeeld voor juristen en belastingadviseurs. Kroatië heeft de noodzakelijkheid en de evenredigheid van deze beperkingen geëvalueerd, maar de tenuitvoerlegging van maatregelen is uitgesteld. Voorts zien gereguleerde beroepen en bedrijven zich geconfronteerd met hoge administratieve lasten.
- (21) Ook de instabiele regelgeving en de als laag ervaren kwaliteit van de wetgeving hebben een nadelige invloed op het ondernemingsklimaat. Door de lange procedures, de aanzienlijke vertragingen en de inconsistente jurisprudentie, staan het rechtssysteem, en met name de handelsrechtbanken, voor kwaliteits- en efficiëntie-uitdagingen. De ICT-systemen zijn onvoldoende ontwikkeld, met name voor de communicatie met partijen bij gerechtelijke procedures en de elektronische verzending van gerechtelijke stukken.
- (22) De afwikkeling van oninbare leningen is van cruciaal belang om de totale schuldenlast in de economie af te bouwen. Daartoe zijn belangrijke stappen gezet door de pre-insolventie- en insolventiekaders voor bedrijven te versterken en een procedure van persoonlijke faillietverklaring in te voeren. Het effect van deze nieuwe kaders moet nauwkeurig worden opgevolgd. De juridische onzekerheid met betrekking tot de fiscale behandeling van afschrijvingen vormt echter nog steeds een belemmering voor de vlotte afwikkeling van de uitstaande oninbare leningen van de banken.

- (23) 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 landverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma 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 sociaal-economisch 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 Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven.
- (24) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma onderzocht en zijn advies daarover⁴ is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (25) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van 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 5 weergegeven.

⁴ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

BEVEELT AAN dat Kroatië in 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Zorgen voor een duurzame correctie van het buitensporig tekort tegen 2016. Vervolgens in 2017 een jaarlijkse begrotingsaanpassing van ten minste 0,6 % van het bbp realiseren. Uitzonderlijke meevallers gebruiken om de overheidsschuldquote sneller af te bouwen. Tegen september 2016 de becijferde begrotingsregels, alsook de onafhankelijkheid en het mandaat van het Comité Begrotingsbeleid versterken. Uiterlijk eind 2016 de begrotingsplanning verbeteren en het meerjarig begrotingskader versterken. Uiterlijk eind 2016 van start gaan met een hervorming van de periodieke belastingen op onroerend goed. Het kader voor het beheer van de overheidsschuld versterken. Een strategie voor het beheer van de schuld voor de periode 2016-2018 goedkeuren en beginnen met de uitvoering ervan.
2. Uiterlijk eind 2016 maatregelen nemen om vervroegde uittreding te ontmoedigen, de overgang naar een hogere wettelijke pensioenleeftijd bespoedigen en de pensioenregelingen voor specifieke beroepscategorieën in overeenstemming brengen met de algemene regelingen. Passende bij- en omscholingsmaatregelen treffen met als doel een verhoogde inzetbaarheid van de beroepsbevolking, met name van laaggeschoolden en langdurig werklozen, te bewerkstelligen. De sociale uitkeringen consolideren, met inbegrip van bijzondere regelingen, door de criteria om voor uitkeringen in aanmerking te komen te uniformiseren, het beheer ervan integreren en de steun concentreren op de meest behoeftigen.
3. Uiterlijk eind 2016 van start gaan met het terugdringen van de versnippering en het verbeteren van de functionele verdeling van overheidsbevoegdheden om de efficiëntie te vergroten en de regionale verschillen op het vlak van openbare dienstverlening af te bouwen. In overleg met de sociale partners de loonschalen in alle geledingen van de overheid en de overheidsdiensten harmoniseren. Vorderingen maken met het afstoten van staats-eigendommen en het toezicht op de prestaties van staatsbedrijven en de verantwoordingsplicht van het bestuur versterken, onder meer door vooruitgang te boeken inzake de beursnotering van staatsbedrijven.
4. De parafiscale heffingen aanzienlijk verminderen. Ongerechtvaardigde regels opheffen die de toegang tot en uitoefening van gereguleerde beroepen beperken. De administratieve last voor ondernemingen verminderen.

5. Maatregelen treffen om de kwaliteit en efficiëntie van het gerechtelijk apparaat in handelsrechtbanken en administratieve rechtbanken te verhogen. De afwikkeling van oninbare leningen vergemakkelijken, met name door de fiscale behandeling ervan te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter
