EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 412 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Kroatië

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 van Kroatië

{SWD(2014) 412 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Kroatië

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2014 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 moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waar 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, die samen de "geïntegreerde

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 COM(2014) 412 final.
4 P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

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

(3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefbomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

(4) Kroatië heeft op vrijwillige en informele basis deelgenomen aan het Europees semester 2013 en in het kader daarvan een economisch programma ingediend; er zijn geen landenspecifieke aanbevelingen gedaan. Op 21 juni 2013 heeft de Raad conclusies aangenomen waarin het economische programma van Kroatië wordt verwelkomd en wordt benadrukt dat van Kroatië wordt verwacht dat het vooruitgang boekt in de richting van het verwezenlijken van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact en dat het wat betreft de consolidatie een geloofwaardige weg moet inslaan, waarbij groeibevorderende uitgaven moeten worden gewaarborgd en moet worden gezorgd voor mogelijkheden tot medefinanciering van de instroom van EU-middelen.

(5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[5] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[6] aangenomen. Daarin werd Kroatië genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar een gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.

(7) Op 5 maart 2014 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie voor Kroatië[7] die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Kroatië wordt geconfronteerd met buitensporige macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een doortastend beleidsoptreden vereisen. Beleidsoptreden is met name vereist ten aanzien van uit aanzienlijke externe verplichtingen resulterende kwetsbaarheden, afnemende exportprestaties, de omvangrijke uitstaande schuld van het bedrijfsleven en de snel toenemende overheidsschuld, een en ander binnen een context van lage groei en lage aanpassingscapaciteit.

---

5 COM(2013) 800 final.
6 COM(2013) 790 final.
7 SWD(2014) 82 final.

(8) On 24 april 2014 heeft Kroatië zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en zijn convergentieprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's tegelijkertijd geëvalueerd.

(9) De doelstelling van de in het convergentieprogramma 2014 geschetste begrotingsstragie is het corrigeren van het buitensporig tekort tegen 2016 en het tegelijkertijd terugkeren naar een traject in de richting van duurzame economische groei. Om dit doel te bereiken, is permanente verlaging van het tekort voorzien, van 4,9 % van het bbp in 2013 tot minder dan 3 % van het bbp tegen 2016, de termijn die is vastgelegd voor de correctie van het buitensporig tekort. Volgens het programma zal de overheidsschuld maximaal oplopen tot 72 % van het bbp in 2014, in het jaar daarna licht teruglopen en vervolgens afvlakken. Het macro-economische scenario dat aan de begrotingsprognoses in het programma ten grondslag ligt, is voor de hele programmaperiode optimistisch. Volgens het scenario van het programma stagneert het bbp in 2014, terwijl er in 2015 een gematigde groei van 1,2 % wordt verwacht; volgens de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie wordt dit respectievelijk een krimp van 0,6 % en een groei van 0,7 %. De cijfers in het programma met betrekking tot de begrotingsprognose wijken af van de normen van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR), waardoor deze inconsistent zijn met gegevens uit het verleden en het macro-economische scenario, en een passende vergelijking met de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie wordt belemmerd. Daarnaast is het programma niet gedetailleerd genoeg met betrekking tot de consolidatiemaatregelen voor 2015 en 2016, met name aan de uitgavenzijde. Volgens de voorjaarsprognoses 2014 van de Commissie bereikt het nominale saldo naar verwachting 3,8 % en 3,1 % van het bbp in respectievelijk 2014 en 2015. Nadat de nodige aanpassing is verricht om ervoor te zorgen dat deze prognoses vergelijkbaar zijn met de in het kader van de buitensporigtekortprocedure vastgestelde doelstellingen (door het effect van de overdracht van vermogen uit de tweede pensioenpijler buiten beschouwing te laten), is de prognose van de Commissie voor het tekort 4,6 % van het bbp in 2014 en 3,8 % in 2015. Het convergentieprogramma is het eerste verslag over de maatregelen die de autoriteiten hebben genomen naar aanleiding van de inleiding van de buitensporigtekortprocedure op 28 januari 2014; op 2 juni 2014 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd, waarin de door Kroatië genomen maatregelen worden beoordeeld. Volgens de prognose wordt het streefcijfer voor het nominale tekort in 2014 bereikt en ligt het tekort in 2015 iets boven het streefcijfer. De verbetering van het structurele overheidssaldo bereikt de vereiste cijfers in 2014 en 2015 net niet. Ten slotte ligt de verandering van het structurele saldo onder de aanbevolen inspanning, maar wordt de inspanning gemeten op basis van de onderliggende waarde van de discretionaire maatregelen zowel in 2014 als in 2015 wel verwezenlijkt. Teneinde het negatieve effect op de groei te verminderen en de houdbaarheid van de consolidatie te verbeteren, moet er meer aandacht worden besteed aan de kwaliteit van de maatregelen en moet er een overgang naar maatregelen aan de uitgavenzijde plaatsvinden. Uitgaande van de beoordeling van het programma en de prognoses van de Commissie, is de Raad overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van mening dat Kroatië voorafgaand aan 30 april 2014 zoals aanbevolen doeltreffende maatregelen heeft getroffen om het buitensporig tekort te corrigeren, maar dat er extra inspanningen nodig zijn teneinde te voldoen aan de aanbeveling in het kader van de buitensporigtekortprocedure om het buitensporig tekort tegen 2016 te corrigeren en de geloofwaardigheid van de correctie te waarborgen.

(10) Maatregelen in het kader van de begrotingsconsolidatie dienen erop te zijn gericht de kwaliteit van de openbare financiën te verhogen met het oog op het verbeteren van de doeltreffendheid, met name op het gebied van loon-, socialezekerheids- en subsidieuitgaven en de verschaffing van voldoende begrotingsruimte om voorrang te verlenen aan groeibevorderende uitgaven, waaronder voor projecten die door de Unie worden gefinancierd. De afgelopen jaren heeft Kroatië aanzienlijke hervormingen in zijn begrotingskader doorgevoerd. Er bestaan echter nog steeds zwakke punten op het gebied van de begrotingsplanning, de doeltreffende beheersing van de uitgaven en de consistente toepassing van budgettaire beperkingen, hetgeen negatieve gevolgen voor het begrotingsbeleid heeft. Hoewel er onlangs andere begrotingsregels zijn opgesteld, dienen deze nog verder te worden verbeterd. In het bijzonder wordt de doeltreffendheid van het begrotingskader ondermijnd door het ontbreken van preventieve mechanismen, gebrekkige naleving van de schuldregel en de onduidelijke formulering van de regel inzake structureel begrotingsevenwicht. De oprichting van het Comité Begrotingsbeleid is een welkome stap, maar aanvullende maatregelen worden noodzakelijk geacht om de positie ervan in de planning en het toezicht ten aanzien van de begroting te versterken, met name haar onafhankelijkheid ten opzichte van alle begrotingsautoriteiten.

(11) Kroatië staat voor de moeilijke taak naar begrotingsconsolidatie te streven zonder schade toe te brengen aan het concurrentievermogen en de vooruitzichten op economisch herstel. Daarbij komt dat de ontvangstenzijde van de overheidsfinanciën wordt ingeperkt door een zeer nauwe omschrijving van de belastinggrondslagen die voor stabiele belastingopbrengsten zorgen en een gering verstorend effect op de groei hebben. In dat verband is er in het nationale hervormingsprogramma een plan aangekondigd om in 2016 een periodieke belasting op onroerend goed in te voeren, maar de operationele opzet ervan, waaronder de belastinggrondslag, moet nog worden gespecificeerd. Kroatië is ook vastbesloten maatregelen te nemen om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren door de grijze economie terug te dringen. Op dit gebied zijn er stappen ondernomen. Door de geleidelijke invoering van fiscale kasregisters is het toezicht op transacties verbeterd, waardoor de belastingontvangsten zijn toegenomen. Door de reorganisatie van de belastingadministratie worden naar verwachting de efficiëntie en doeltreffendheid van de belastinginning verbeterd alsmede de nalevingslasten voor de belastingplichtigen verlaagd. Gezien de behoefte aan begrotingsconsolidatie en rekening houdend met gegevens die wijzen op aanzienlijke bedragen aan niet-geïnde belastingen, zijn er blijkbaar mogelijkheden om de efficiëntie van de belastinginning verder te verhogen en moeten de inspanningen worden voortgezet om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren door de belastingplichtigen de beschikking te geven over meer e-diensten.

(12) Kroatië heeft maatregelen getroffen met het oog op het verbeteren van de houdbaarheid en de toereikendheid van de pensioenen: vanaf november 2010 worden de pensioengerechtigde leeftijd, de leeftijd voor vervroegd pensioen en de wachttijd voor vrouwen geleidelijk verhoogd met het doel deze tegen 2030 volledig te harmoniseren. In december 2013 zijn er wijzigingen van de pensioenverzekeringswet vastgesteld op basis waarvan de pensioengerechtigde leeftijd van 65 naar 67 jaar en de leeftijd voor vervroegd pensioen van 60 naar 62 jaar worden verhoogd. Deze verhoging treedt echter pas met ingang van 2031 in werking; gezien de demografische tendensen is dat niet ambitieus genoeg. Ondanks de hervormingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, bestaan er nog diverse mogelijkheden voor vervroegd pensioen. Gezien het grote aantal vrijstellingen bieden de kortingen bij

vervroegd pensioen en de bonus bij laat pensioen weinig stimulansen om te blijven werken tot de pensioengerechtigde leeftijd, waardoor het arbeidsaanbod en de houdbaarheid van het pensioenstelsel negatief worden beïnvloed. De wet inzake het centrale orgaan voor forensische expertise is in 2013 aangenomen om de instroom van ontvangers van een invaliditeitspensioen te beperken en fraude terug te dringen door de beoordeling van invaliditeit te harmoniseren. Dit is zeker noodzakelijk, evenals de verhoging van het aantal inspecties, maar het effect op de uitgaven zal afhankelijk zijn van de wijze waarop de maatregelen worden uitgevoerd en de mate waarin besluiten worden gehandhaafd. Pensioenen in het kader van speciale regelingen die boven een bepaalde drempelwaarde uitkwamen, zijn tijdelijk met 10 % teruggebracht, en de indexering van deze pensioenen is gekoppeld aan een bbp-waarde. Hoewel er recentelijk pogingen zijn ondernomen om de uitgaven terug te dringen en de transparantie te verbeteren, is de convergentie van pensioenen in het kader van speciale regelingen in de richting van algemene regels te traag en te beperkt, en is de algehele vooruitgang nog steeds gering.

(13) De gezondheidsresultaten die in de sector gezondheidszorg worden bereikt, zijn redelijk goed en diensten zijn, met enige regionale variatie, toegankelijk, maar het stelsel zet de overheidsfinanciën zwaar onder druk. De autoriteiten hebben geconstateerd dat het ziekenhuisnetwerk op bepaalde punten inefficiënt is en dat die punten kunnen worden gecorrigeerd. Het masterplan voor de reorganisatie van de ziekenhuiszorg dat in maart 2014 is gepresenteerd, voorziet in maatregelen waarmee de kosteneffectiviteit kan worden verbeterd, zoals de rationalisering van het ziekenhuisnetwerk, gemiddeld kortere verblijven in het ziekenhuis, een betere toewijzing van ziekenhuisbedden, waaronder voor langdurige zorg, en verdere wijzigingen van de financiering van ziekenhuizen. Om te waarborgen dat het plan in de praktijk wordt omgezet, dient er voor sterke controle- en uitvoeringscapaciteiten in de ziekenhuizen en de centrale overheid te worden gezorgd. De langdurige zorg valt zowel onder het gezondheidszorgstelsel als onder het socialezekerheidsstelsel en wordt gekenmerkt door een lage dekkingsgraad en beperkte beschikbaarheid van formele zorg, hoge kosten voor de zorgverlening en lange wachtlijsten.

(14) Kroatië heeft wat betreft de werkgelegenheid en participatiegraad een van de laagste scores in de EU, met name voor jongeren en ouderen. Deze arbeidsmarktcijfers houden niet alleen verband met cyclische ontwikkelingen, maar deels ook met het institutioneel en beleidskader. Kroatië heeft arbeidsmarkthervormingen doorgevoerd om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te vergroten. De eerste fase van de hervormingen was gericht op de regulering van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en is voltooid in 2013. De regering heeft in januari 2014 een tweede wetsvoorstel goedgekeurd, op basis waarvan de ontslagkosten worden verlaagd door procedures in te korten en te vereenvoudigen en de arbeidstijden flexibeler worden. Bovendien zouden er meer flexibele werkgelegenheidsvormen worden ingevoerd, zoals deeltijdcontracten. Door deze maatregelen zou Kroatië wat betreft de ontslagrechtindex in grote lijnen dezelfde score als de andere lidstaten behalen. Hoewel deze hervormingen naar verwachting een positief effect op de algehele werkgelegenheid hebben, bergen zij ook een verhoogd risico op segmentatie op de arbeidsmarkt, onder meer met betrekking tot de ontwikkeling van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd. Ondanks de in Kroatië heersende combinatie van betrekkelijk hoge lonen en zeer lage werkgelegenheid, zijn er momenteel geen plannen om veranderingen in de loonvormingsinstellingen aan te brengen. Hoewel de werkloosheid blijft stijgen, liggen de uitgaven en de dekking van actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen gericht op verbeterde toegang tot en een

langduriger verblijf op de arbeidsmarkt nog steeds onder het gemiddelde, met name ten aanzien van jongeren, langdurig werklozen en oudere werknemers. De administratieve capaciteit van de Kroatische openbare dienst voor arbeidsvoorziening staat onder meer op regionaal niveau zwaar onder druk. Er bestaat geen algemeen systeem voor de observatie en evaluatie van ontwikkelingen en behoeften van de arbeidsmarkt, waaronder prognoses van de behoefte aan vaardigheden. Evenmin worden de actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen regelmatig geëvalueerd. Er wordt betrekkelijk veel zwartgewerkt.

(15) De situatie op de arbeidsmarkt is met name zorgelijk voor jongeren, aangezien de jeugdwerkloosheid sterk is gestegen en in 2013 bijna 50 % heeft bereikt. Ook het aandeel aan jongeren dat geen opleiding of onderwijs volgt en geen werk heeft, blijft stijgen. Er dient onder meer dringend aandacht te worden bestaand aan het bereiken van niet-geregistreerde jongeren en het mobiliseren van de particuliere sector om meer leerlingplaatsen aan te bieden, overeenkomstig de doelstellingen van de jongerengarantie. Verder wordt Kroatië op alle onderwijsniveaus met ernstige problemen geconfronteerd, met name wat betreft de arbeidsmarktrelevantie en de kwaliteit van het onderwijsaanbod. Er is een gebrek aan werkplekleren en beroepskeuzebegeleiding in het secundair en tertiair onderwijs. Daarnaast zijn de werkgevers nauwelijks betrokken bij het beroepsonderwijs, de beroepsopleidingen, het secundair en het tertiair onderwijs. De arbeidsparticipatie van jongeren die hun opleidingen net hebben afgerond, is aanzienlijk lager dan in de rest van de EU. Het achterhaalde stelsel voor beroepsonderwijs en -opleiding wordt momenteel hervormd door middel van de invoering van nieuwe leerplannen. Het kwalificatiekader en de strategie inzake onderwijs, wetenschap en technologie zijn nog niet ingevoerd, maar zijn gericht op de verbetering van onderwijsresultaten en de afstemming daarvan op de behoeften van de arbeidsmarkt.

(16) Hoge werkloosheid en lage arbeidsmarktparticipatie hebben een nadelige invloed op de maatschappelijke situatie in Kroatië. Het aandeel van mensen die zijn blootgesteld aan het risico op armoede en sociale uitsluiting is de afgelopen jaren toegenomen en ligt aanzienlijk boven het EU-gemiddelde. Door de opzet van het uitkeringsstelsel kunnen ontvangers meerdere uitkeringen krijgen die elkaar overlappen. Wanneer ontvangers aan het werk gaan, komen zij niet meer in aanmerking voor een deel van deze uitkeringen, hetgeen inhoudt dat er negatieve prikkels zijn verbonden met de intrede op de arbeidsmarkt. Het stelsel van sociale bescherming kan efficiënter en transparanter worden gemaakt; momenteel is de toekenning van inkomenssteun en uitkeringen verspreid over een groot aantal instellingen en overheidsniveaus, worden regelingen inconsistent toegepast en bestaan er overlappingen. Bij de wet op de sociale voorzieningen van 2013 is strengere inkomensafhankelijkheid ingevoerd en zijn vier van de meer dan 70 uitkeringen op nationaal niveau, waaronder een aantal op specifieke groepen gerichte uitkeringen, samengevoegd tot één uitkering, namelijk het algemene minimuminkomen. Er is een nationaal centraal loket ingevoerd, dat tegen 2016 alle uitkeringen op nationaal niveau zal verstrekken. Systematische controle en evaluatie zal echter moeilijk zijn, aangezien de regelingen en programma's betreffende inkomenssteun op lokaal en regionaal niveau alsmede de diverse op specifieke categorieën van de bevolking gerichte inkomensonafhankelijke uitkeringen niet zijn geïntegreerd. Hoewel er vanaf 2011 verschillende wetswijzigingen zijn uitgevoerd, zijn de uitkeringsstelsels nog niet voldoende gericht op degenen die het meest behoefte aan ondersteuning hebben.

(17) Het huidige regelgevingskader waaraan moet worden voldaan om in Kroatië zaken te doen, houdt een zware last voor bedrijven in, onder meer door een gebrek aan rechtszekerheid, te weinig transparantie bij de besluitvorming (met name op lokaal niveau) en talrijke parafiscale heffingen. Bovendien zorgen de hoge mate van versnippering van de verantwoordelijkheden van de overheidsdiensten op regionaal en lokaal niveau alsmede de ingewikkelde verdeling van de verantwoordelijkheden tussen ministeries en agentschappen op centraal niveau ervoor dat het moeilijk is zakelijke beslissingen te nemen en dat administratieve procedures traag verlopen. De centrale overheid hanteert een gestructureerde benadering om belemmeringen voor het bedrijfsleven op te sporen, maar er wordt geen consistente methode voor het meten van de administratieve lasten toegepast, waardoor de reeds genomen maatregelen minder doeltreffend zijn. Het bestaande centrale loket voor het bedrijfsleven heeft slechts een beperkte functie. Het toezicht op overheidssubsidies en -garanties moet worden gerationaliseerd en verbeterd; een centraal register van bedrijven en particulieren waaraan steun is verstrekt, zou een eerste stap in deze richting zijn. Kroatië is begonnen met hervormingen om de administratieve capaciteiten van de overheidsdiensten te versterken en hun klantgerichtheid ten opzichte van de burgers en het bedrijfsleven te verbeteren. De kwaliteit van de publieke governance blijft echter laag, de coördinatie tussen de verschillende overheidsniveaus is zwak en er wordt weinig of op te formalistische wijze gebruik gemaakt van wetenschappelijk gefundeerde beleidsvorming en evaluatie. De vaststelling van de strategie voor de hervorming van de overheidsdiensten is een stap in de goede richting; deze strategie dient op alle overheidsniveaus nauwgezet te worden uitgevoerd. Bij de tenuitvoerlegging van de pretoetredingsfondsen hebben zich gebreken op het gebied van strategische planning en institutionele capaciteit alsmede zwakke punten bij de uitwerking en follow-up van projecten voorgedaan.

(18) Bedrijven in het bezit van de staat of waarin de staat zeggenschap heeft, ondervinden negatieve gevolgen van zwakke governance en van het feit dat de uitvoering van de nieuwe strategie voor het beheer van de overheidsmiddelen en -bedrijven vertraging heeft opgelopen. Er is momenteel geen op concurrentie gebaseerde selectieprocedure voor leden van raden van toezicht en managers, en benoemingen worden niet bekendgemaakt. Er zijn maatregelen genomen om het fraudebestrijdingskader te verbeteren, maar er moet meer worden gedaan om corruptie op alle bestuursniveaus te voorkomen. De belangrijkste ontbrekende schakels in het corruptiebestrijdingskader zijn momenteel onder andere doeltreffende verificatiemechanismen met betrekking tot de bekendmaking van belangenconflicten en activa door overheidsfunctionarissen, alsmede specifieke waarborgen voor bedrijven in het bezit van de staat of waarin de staat zeggenschap heeft. De controlebevoegdheden van de commissie voor het oplossen van belangenconflicten zijn afhankelijk van de bevoegdheden waarover andere autoriteiten beschikken en de mate waarin zij proactief te werk gaan. Er zijn vorderingen gemaakt met betrekking tot het verbeteren van de transparantie van de procedures voor openbare aanbestedingen, maar er wordt niet stelselmatig gebruik gemaakt van instrumenten voor risicobeoordeling en er schijnt te weinig prioriteit te worden toegekend aan kwetsbare sectoren. Het toezicht op de doeltreffende tenuitvoerlegging van de regels inzake openbare aanbestedingen moet worden versterkt, onder meer met het oog op de toewijzing van EU-middelen in de komende jaren.

(19) De brede toepassing in 2013 van de procedure van surseance van betaling heeft enig succes opgeleverd bij het aanpakken van problemen met betrekking tot de schuldendienst waarmee bedrijven worden geconfronteerd in het kader van

ingewikkelde, dure en langdurige faillissementsprocedures. Dit instrument kan echter nog aanzienlijk worden versterkt door een aantal tekortkomingen ervan, zoals de ontoereikende verduidelijking van de rol die de staat in het proces speelt, aan te pakken, onder meer door de rol van handelsrechtbanken bij de beoordeling van schuldvorderingen en solide herstructureringsplannen te versterken, door het toepassingsgebied van de procedure uit te breiden om doeltreffende herstructurering mogelijk te maken voordat de debiteur insolvent wordt, en door gebreken bij de toepassing van de wet aan te pakken. Hoewel er een aantal hervormingen is doorgevoerd om de doeltreffendheid van het rechtsstelsel te verbeteren, duren gerechtelijke procedures in burgerlijke, handels- en bestuursrechtelijke rechtszaken buitenproportioneel lang, in het bijzonder in eerste aanleg. De achterstand bij de afhandeling van rechtszaken is in 2013 toegenomen en is zeer groot, in het bijzonder met betrekking tot burgerlijke en handelsprocedures. Inspanningen om prikkels te creëren en deze toe te passen met het doel rechtszaken binnen een redelijke termijn af te sluiten en buitengerechtelijke schikkingen te bevorderen, blijven in het bijzonder bij geringe vorderingen noodzakelijk om ervoor te zorgen dat deze problemen worden aangepakt, aangezien deze een belemmering voor zakelijke activiteiten vormen en Kroatië minder aantrekkelijk maken voor rechtstreekse investeringen uit het buitenland.

(20) Dankzij de door de Kroatische nationale bank gehanteerde behoudende aanpak ten aanzien van macroprudentiële regulering, met name met betrekking tot kapitaalniveaus, beschikken de banken over een mate van veerkracht die nuttig is gebleken, gezien de problemen waarmee zij als gevolg van de zwakke economie worden geconfronteerd. Aangezien de economie voor het zesde opeenvolgende jaar in recessie is en het aantal oninbare leningen toeneemt, wordt de kwaliteit van de activa van de banken bedreigd. Het is toe te juichen dat bepaalde portfolio's van de vier grootste Kroatische banken, die in buitenlands bezit zijn, in het kader van het nieuwe gemeenschappelijk toezichtsmechanisme voor de eurozone zullen worden onderworpen aan een doorlichting van de kwaliteit van activa en een stresstest. Een aantal portfolio's dat uit Kroatisch perspectief van essentieel belang is, valt hier echter niet onder, aangezien de portfolio's worden geselecteerd aan de hand van hun relevantie op bankconcernniveau. Bovendien vallen middelgrote en kleine banken hier niet onder; deze kunnen lagere kapitaalniveaus en activa van mindere kwaliteit hebben, maar toch van belang zijn voor de financiële stabiliteit. Door de exercitie in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme aan te vullen met een extra diagnostische toezichtstest die specifiek op het Kroatische financiële systeem is toegesneden (en die van toepassing zou zijn op significante portfolio's van Kroatische dochterondernemingen die niet onder het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme vallen en op de belangrijkste middelgrote en kleinere banken), zou het algemene inzicht in de classificatie van leningen van banken en de deugdelijkheid van hun voorzieningen voor verliezen in verband met kredietverlening worden verbeterd.

(21) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Kroatië verricht. Zij heeft zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. 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 algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van

het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 8 weergegeven.

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

(23) 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 8 weergegeven.

BEVEELT AAN dat Kroatië in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. De voor 2014 genomen begrotingsmaatregelen volledig uit te voeren. De begrotingsstrategie te versterken en daarbij de voor 2015 en 2016 aangekondigde maatregelen nader te specificeren alsmede aanvullende permanente, voor de groei bevorderlijke maatregelen in overweging te nemen om een duurzame correctie van het buitensporige tekort tegen 2016 te waarborgen. Tegelijkertijd te waarborgen dat de structurele aanpassingsinspanning wordt verwezenlijkt die in de aanbeveling van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure is bepaald. De prognoses van het programma af te stemmen op de ESR-normen en de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Maatregelen te nemen om de controle over de uitgaven te versterken. Uiterlijk in maart 2015 een diepgaande controle van de uitgaven uit te voeren. Het proces van de begrotingsplanning te versterken, met name door de nauwkeurigheid van de macro-economische en budgettaire prognoses te verbeteren, het bindende karakter van de jaarlijkse uitgavenplafonds en de uitgavenplafonds op middellange termijn te versterken alsmede de opzet van de begrotingsregels te verbeteren. Uiterlijk in oktober 2014 het recentelijk opgerichte Comité Begrotingsbeleid in wetgeving te verankeren, de onafhankelijkheid ervan ten opzichte van alle begrotingsautoriteiten te versterken, het mandaat ervan uit te breiden, in het bijzonder met betrekking tot het toezicht op alle begrotingsregels en de ex-ante en ex-post beoordeling van prognoses, en voor toereikende middelen te zorgen. Op basis van de in het nationale hervormingsprogramma geschetste plannen een concrete strategie te presenteren om de terugkerende belasting op onroerend goed te hervormen. De aanzet te geven voor een proces met betrekking tot de verslaglegging over en de beoordeling van belastinguitgaven. De naleving van de belastingwetgeving te verbeteren, met name door de efficiëntie van de belastingadministratie verder te verbeteren; uiterlijk eind 2014 een actieplan daartoe te presenteren.

2. Uiterlijk in maart 2015 wetgeving vast te stellen om de geplande harmonisering van de wettelijke pensioenleeftijden van vrouwen en mannen te versnellen en de geplande verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd aan te passen tot 67 jaar. De toegang tot vervroegd pensioen te verminderen. Ervoor te zorgen dat de beoordelingen en controles met betrekking tot invaliditeitspensioen strenger worden en de integratie van in het kader van speciale regelingen verstrekte pensioenen in het algemeen pensioenstelsel te versnellen. De kosteneffectiviteit in de gezondheidszorgsector, waaronder in ziekenhuizen, te verbeteren.

[8] Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

3. Uiterlijk in maart 2015 na overleg met de sociale partners de tweede fase van de hervorming van het arbeidsrecht uit te voeren, met name met betrekking tot de voorwaarden op het gebied van ontslag en werktijden, teneinde verdere segmentatie op de arbeidsmarkt, onder meer voor jongeren, te voorkomen. Het systeem voor loonvorming te evalueren om de ontwikkeling van de productiviteit en de salarisvoorwaarden beter op elkaar af te stemmen. Uiterlijk eind 2014 de conclusies van deze evaluatie te presenteren. De doeltreffendheid en het bereik van het actieve arbeidsmarktbeleid te verbeteren door de administratieve capaciteiten van de publieke arbeidsvoorzieningsdiensten te vergroten, waaronder op regionaal niveau, en door ervoor te zorgen dat er meer jonge langdurig werklozen en oudere werknemers worden bereikt. Prioriteit te geven aan het bereiken van niet-geregistreerde jongeren en de particuliere sector te mobiliseren om meer leerlingplaatsen aan te bieden, overeenkomstig de doelstellingen van de jongerengarantie. Uiterlijk eind 2014 plannen uit te stippelen om zwartwerk tegen te gaan. Maatregelen te nemen om de relevantie voor de arbeidsmarkt en de kwaliteit van de onderwijsresultaten te verbeteren door middel van de modernisering van de kwalificatiesystemen, het invoeren van kwaliteitsborgingsstelsels en het verbeteren van de overgang tussen opleiding en werk, voornamelijk door het versterken van het beroepsonderwijs en werkplekleren.

4. Uiterlijk eind 2014 de belasting- en uitkeringsstelsels te evalueren en een actieplan te presenteren dat is gericht op verbetering van de reactivering van niet-actieven en werklozen. De doeltreffendheid en de transparantie van het stelsel van sociale bescherming te verbeteren door de uitkeringen verder te consolideren, de criteria om voor uitkeringen in aanmerking te komen uniform te maken en de gegevens van alle betrokken niveaus en overheidsentiteiten in een "centraal loket" aan elkaar te koppelen. De doeltreffendheid en deugdelijkheid van de bijstandsuitkeringen te verbeteren door deze doelgerichter te maken.

5. Verdere maatregelen te nemen om het zakelijke klimaat te verbeteren. In het bijzonder uiterlijk in maart 2015 doelstellingen vast te leggen om de administratieve vereisten, met inbegrip van parafiscale heffingen, aanzienlijk te verminderen. De hoge mate van fragmentatie en overlappende verantwoordelijkheden aan te pakken door de administratieve processen te stroomlijnen en door het besluitvormings- en verantwoordingskader op diverse overheidsniveaus alsmede op het niveau van de centrale overheid tussen ministeries en agentschappen duidelijker te maken. De administratieve capaciteit en de strategische planning van de met het beheer van Europese structuur- en investeringsfondsen belaste eenheden te verbeteren en deze eenheden te voorzien van een adequaat en stabiel personeelsbestand.

6. Uiterlijk in oktober 2014 een gedetailleerd plan voor het beheer van onroerend goed in staatsbezit voor het jaar 2015 te presenteren. Te waarborgen dat bedrijven waarin de staat zeggenschap heeft op transparante en verantwoorde wijze worden beheerd, met name door de invoering van strengere bekwaamheidseisen voor managers en leden van raden van toezicht die door de staat worden benoemd en door de oprichting van een openbaar register betreffende aanstellingen. De preventie van corruptie bij de overheid en bij bedrijven die eigendom van de staat zijn of waarin de staat zeggenschap heeft te versterken, onder meer door de controlebevoegdheid van de commissie voor het oplossen van belangenconflicten uit te breiden. De transparantie en efficiëntie van openbare aanbestedingen op centraal en lokaal niveau te verbeteren alsmede de capaciteit met betrekking tot het toezicht op de uitvoering ervan en het opsporen van onregelmatigheden te vergroten.

7. Uiterlijk eind 2014 de rol te versterken die de handelsrechtbanken spelen bij het toezicht op de transparantie en wettigheid van de toepassing van de procedure van surseance van betaling. Een evaluatie uit te voeren van de insolventie-/illiquiditeitstest die verplicht is om toegang te krijgen tot de schikkingsprocedure bij faillissementen en het insolventie-/liquidatieproces te stroomlijnen teneinde het in te korten. De kwaliteit en efficiëntie van het gerechtelijk bestel te verhogen, met name door prikkels te bieden om gerechtelijke procedures in burgerlijke, handels- en bestuursrechtelijke rechtszaken binnen een redelijke termijn af te sluiten, en gebruik te maken van buitengerechtelijke schikkingen, in het bijzonder bij geringe vorderingen.

8. De doorlichting van de kwaliteit van activa en de stresstest van de Europese Centrale Bank voor 2014 aan te vullen, een nauwkeurige portfoliocontrole uit te voeren die specifiek is afgestemd op de financiële sector in Kroatië, waarbij de nadruk wordt gelegd op belangrijke portfolio's die niet onder de exercitie van de Europese Centrale Bank vallen en op belangrijke middelgrote en kleinere banken.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter