AANBEVELING VAN DE RAAD

van 13 juli 2018

over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Kroatië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2018 van Kroatië

(2018/C 320/10)

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,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Kroatië heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(2) Op 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Kroatië gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Kroatië bij de tenuitvoerlegging van de op 11 juli 2017 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen ([3]) heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de aanbevelingen die in de jaren voordien werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Kroatië in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het landverslag bevatte ook een op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerde diepgaande evaluatie, waarvan de uitkomsten ook op 7 maart 2018 zijn bekendgemaakt. Op basis van haar analyse is de Commissie tot de conclusie gekomen dat Kroatië buitensporige macro-economische onevenwichtigheden ondervindt, al worden deze teruggedrongen. De kwetsbaarheden houden verband met nog steeds hoge niveaus van overheidsschuld, particuliere schuld en schuld ten opzichte van het buitenland, die alle grotendeels in buitenlandse valuta luiden. Het percentage niet-renderende leningen blijft hoog, met name voor niet-financiële vennootschappen. De potentiële groei van Kroatië blijft onvoldoende om een duurzame aanpassing mogelijk te maken en al bij al is er weinig vooruitgang geboekt bij de uitvoering van beleidsmaatregelen om iets te doen aan de chronische onderbenutting van arbeidskrachten en trage productiviteitsgroei. Het concurrentievermogen en de investeringen worden nog steeds gehinderd door een restrictief ondernemingsklimaat en de fragmentatie van de overheidsdiensten drukt op de doelmatigheid van de publieke dienstverlening.

(3) Op 26 april 2018 heeft Kroatië zijn nationale hervormingsprogramma 2018 en zijn convergentieprogramma 2018 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
([3]) PB C 261 van 9.8 2017, blz. 41.

(4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([1]) kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen, indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance nader aangegeven hoe zij van die bepaling gebruik zal maken.

(5) Kroatië valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is aan de schuldregel onderworpen. Vertrekkend van een overheidsoverschot van 0,8 % van het bbp in 2017, wordt in het convergentieprogramma 2018 ermee gerekend dat het nominale saldo zal omslaan in een tekort van 0,5 % van het bbp in 2018, om nadien geleidelijk te verbeteren tot een overschot van 0,5 % van het bbp in 2021. Voorzien is dat de begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 1,75 % van het bbp — gedurende de hele programmaperiode zal worden overtroffen. Volgens het convergentieprogramma 2018 zal de overheidsschuldquote naar verwachting afnemen van 78,0 % van het bbp in 2017 tot 75,1 % van het bbp in 2018 en verder blijven dalen tot 65,9 % van het bbp in 2021. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is plausibel. Toch lijken de voorgenomen begrotingsdoelstellingen voorzichtig. In de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie wordt uitgegaan van een overheidssaldo van 0,7 % van het bbp in 2018 en 0,8 % van het bbp in 2019.

(6) Op 11 juli 2017 heeft de Raad Kroatië de aanbeveling gedaan in 2018 zijn begrotingsdoelstelling op middellange termijn te blijven aanhouden. Volgens de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie zal het structurele saldo – 0,3 % van het bbp bedragen in 2018 en – 0,6 % van het bbp in 2019, en zodoende boven de begrotingsdoelstelling op middellange termijn blijven. De verwachting is dat Kroatië in 2018 en 2019 aan de schuldregel zal voldoen. Al met al is de Raad van oordeel dat Kroatië in 2018 en 2019 aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(7) De geplande goedkeuring van sleutelwetgeving die het begrotingsraamwerk van Kroatië moet verbeteren, komt niets te vroeg. Tekortkomingen in de vormgeving van de cijfermatige begrotingsregel maken deze onbruikbaar voor budgettaire beleidsplanning en de rol van het Comité Begrotingsbeleid als onafhankelijke instantie is nog steeds zwak. De nog steeds hoge overheidsschuld van Kroatië en de blootstelling van het land aan valutarisico's betekenen dat een goed schuldbeheer van essentieel belang blijft. In 2017 is de functie van het schuldbeheer versterkt en is een strategie voor schuldbeheer opgesteld, die regelmatig moet worden bijgewerkt. De invoering van een onroerendzaakbelasting die al bij wet was goedgekeurd, is uitgesteld zonder dat is aangegeven of en wanneer deze ten uitvoer zou worden gelegd. Daardoor blijft Kroatië een gering aandeel van zijn ontvangsten uit periodieke onroerendzaakbelastingen halen. Een periodieke onroerendzaakbelasting zou ruimte creëren om de ontvangsten over de hele lijn groeivriendelijker te maken en toch zorgen voor een stabiele en voorspelbare bron van inkomsten voor lokale overheden.

(8) Het herstel van de Kroatische arbeidsmarkt zette in 2017 door. Toch blijven de arbeidsparticipatie en de werkzaamheidsgraad duidelijk onder het gemiddelde van de Unie, hetgeen een rem zet op potentiële groei. Momenteel bedraagt de wettelijke pensioenleeftijd 62 jaar voor vrouwen en 65 jaar voor mannen. De convergentie en de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd verloopt traag — de pensioenleeftijd moet pas in 2038 voor beide geslachten 67 jaar zijn. Bovendien kunnen oudere werknemers gebruikmaken van talrijke wegen naar vroegpensioen en het pensioenstelsel bevat een aantal bijzondere pensioenregelingen die gunstigere pensioenvoorwaarden bieden. Zorgtaken van vrouwen blijven voor lage arbeidsparticipatie van vrouwen zorgen. De daaruit resulterende lage gemiddelde looptijd van het werkzame leven resulteert in lage actuele en toekomstige toereikendheid van pensioenen en armoederisico's op de oude dag. De aangekondigde maatregelen om langere loopbanen aan te moedigen, zijn nog niet uitgevoerd.

(9) Ook al bestaat de sociale overlegstructuur in Kroatië, toch is de daadwerkelijke interactie tussen de autoriteiten en stakeholders bij de beleidsvoorbereiding gering en blijft zij meestal beperkt tot het indienen van schriftelijke feedback over kabinetsvoorstellen. Daarbij komt dat vakbonden door fragmentering beperkt worden in hun algemene mogelijkheden om sociaal overleg te voeren.

(10) Ondanks recente verbeteringen blijft het aandeel van de bevolking waarvoor armoede of sociale uitsluiting dreigt, hoog met opvallende verschillen tussen regio's in het land. Ouderen, lager opgeleiden en mensen met een handicap worden bijzonder getroffen. Het sociale beschermingsstelsel vertoont tekortkomingen wat betreft

([1]) 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 plattelandsontwikkeling 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).

doeltreffendheid en billijkheid. Het effect van sociale uitkeringen voor het verminderen van armoede is beperkt. Een gebrek aan coördinatie tussen instellingen en beperktere budgettaire mogelijkheden van armere lokale overheden leiden tot ongelijk verdeelde sociale uitkeringen.

(11) Kroatië presteert onder het gemiddelde van de Unie wat betreft investeringen in onderwijs, voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang, basisvaardigheden, het aantal hoger opgeleiden en arbeidsmarktrelevantie van beroepsonderwijs en -opleiding. Kroatië is begonnen met de uitrol van diverse hervormingen in het kader van de strategie voor onderwijs, wetenschap en technologie. De hervorming van leerplannen zal waarschijnlijk gunstig uitwerken op de kwaliteit van het onderwijs in Kroatië, indien deze hervorming volledig en coherent met de andere initiatieven uit de strategie wordt doorgevoerd. De arbeidsmarktrelevantie van programma's voor beroepsonderwijs en -opleiding lijkt beperkt, zoals mag blijken uit het feit dat meer dan de helft van de geregistreerde werklozen een diploma beroepsonderwijs en -opleiding heeft. Betere coördinatie tussen overheden en werkgevers is nodig om de vereiste vaardigheden beter in kaart te brengen. Het volwassenenonderwijs dat moet bijdragen tot de inclusie in de arbeidsmarkt, wordt gekenmerkt door een groot en ongelijk verspreid aantal aanbieders in het land, en opleidingsprogramma's die niet goed worden geëvalueerd. De participatie aan programma's voor volwassenenonderwijs en -opleiding in het kader van maatregelen voor actief arbeidsmarktbeleid blijft kritiek laag.

(12) De territoriale fragmentatie van Kroatische overheidsdiensten en de brede bevoegdheidsverdeling tussen bestuursniveaus drukken op de doelmatigheid van de publieke dienstverlening en de overheidsuitgaven. Het ontbreekt vele kleine lokale entiteiten aan afdoende financiële en bestuurlijke capaciteit om decentrale functies uit te voeren. Indicatoren voor de doelmatigheid van overheidsdiensten geven prestaties onder het gemiddelde van de Unie te zien, hetgeen de vormgeving en uitrol van overheidsbeleid en een doelmatiger gebruik van Europese structuur- en investeringsfondsen belemmert. De voorgenomen vermindering van het aantal lokale bijkantoren van de centrale overheidsdiensten en het stroomlijnen van het systeem van overheidsagentschappen zijn verder uitgesteld. Het gebrek aan coherentie bij de raamwerken voor loonvorming bij overheid en publieke diensten staat in de weg aan een gelijke behandeling en een overheid die controle houdt op de loonkosten in de publieke sector. De voorgenomen wetgeving voor de harmonisatie daarvan is verder uitgesteld tot medio 2018. De autoriteiten hebben de eerste stappen gezet bij de integratie van bepaalde functies van ziekenhuizen om de doelmatigheid van de dienstverlening en de toegang tot de zorg te verbeteren. Evenwel leidt een ondoelmatig financieringsmodel van het zorgstelsel tot een aangroei van schulden, met name met betrekking tot klinische zorg.

(13) Staatsbedrijven blijven nog steeds sterk aanwezig in de economie. Maatregelen om de governance ervan te verbeteren, vorderen traag en zij blijven functioneren met geringe productiviteit en winstgevendheid. Er is nieuwe wetgeving voor het beheer en de afstoting van overheidsactiva aangenomen.

(14) In november 2017 werd een onafhankelijke Asset Quality Review afgerond bij de Kroatische bank voor wederopbouw en ontwikkeling (HBOR). Gezien het belang van deze bank voor de tenuitvoerlegging van de financiële instrumenten van de Unie en het Investeringsplan voor Europa, maar ook gezien haar toenemende rol bij directe kredietverlening, dienen de bevindingen van deze evaluatie te worden gebruikt om het toezichts- en reguleringskader en de governancestructuren van de bank te versterken.

(15) De regeldruk en parafiscale heffingen blijven wegen op het ondernemingsklimaat. Het terugdringen van de regeldruk is gestaag doorgegaan, maar tegen een bescheiden tempo. In parafiscale heffingen is beperkt gesnoeid en de transparantie is gering, omdat registers niet regelmatig worden bijgewerkt en er ook geen effectbeoordelingen van de voorgenomen besparingen zijn uitgevoerd.

(16) Het actieplan corruptiebestrijding 2017-2018 moet volledig worden uitgevoerd om de doelstellingen van de strategie corruptiebestrijding 2015-2020 te kunnen verwezenlijken. Diverse essentiële onderdelen behoeven nog verbetering, met name wat betreft openbaarmaking van vermogens en belangenconflicten, betere bewustmaking van kanalen voor melding door klokkenluiders, en een effectieve risicobeheersing bij overheidsopdrachten, die kwetsbaar blijven voor corruptie door een groot percentage inbestedingsopdrachten van overheidsentiteiten.

(17) Restrictieve regulering voor goederen- en dienstenmarkten, met name een hoog aantal buitensporig gereguleerde beroepen, belemmert de mededinging. De vereenvoudiging van de regulering verloopt traag door heftig verzet van belangengroepen.

(18) Langdurige gerechtelijke procedures en een grote achterstand blijven wegen op de kwaliteit en doelmatigheid van de rechtspraak — en dus ook op het ondernemingsklimaat. De waargenomen daling van de achterstand was vooral het gevolg van een geringere instroom van nieuwe zaken — niet van een snellere afhandeling van zaken. Ondanks verbeteringen blijft elektronische communicatie bij geschillen en insolventieprocedures onderbenut.

(19) Bepaalde gerichte inspanningen voor de hervorming van het nationale wetenschaps- en innovatiesysteem staan op stapel dankzij de slimme specialisatiestrategie (S3) van Kroatië. De beleidsverantwoordelijkheden voor wetenschap en innovatie lijken niet gecoördineerd te zijn, hetgeen de uitrol van de beleidsstrategie verzwakt. Voorts hebben grote universiteiten te maken met sterk gefragmenteerde governancestructuren en starre bestuursregels. De samenwerking tussen onderzoeksinstellingen en het bedrijfsleven is zwak. Er is geen stelselmatige monitoring en evaluatie voorhanden van de impact van O&O-beleid, waardoor er geen correcte prioritering plaatsvindt. Het hoger onderwijs zou baat vinden bij prikkels om de kwaliteit en de arbeidsmarktrelevantie aan te moedigen.

(20) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Kroatië verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 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 begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Kroatië, maar is zij ook nagegaan in hoeverre de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.

(21) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma 2018 onderzocht en is hij van oordeel ([1]) dat Kroatië naar verwachting aan het stabiliteits- en groeipact zal voldoen.

(22) In het licht van de diepgaande evaluatie door de Commissie en van deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma 2018 en het convergentieprogramma 2018 onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 4 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Kroatië in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. Het begrotingsraamwerk versterken, onder meer door het mandaat en de onafhankelijkheid van het Comité Begrotingsbeleid te versterken. Een periodieke onroerendzaakbelasting invoeren.

2. Vroegpensioen ontmoedigen, de overgang naar een hogere wettelijke pensioenleeftijd bespoedigen en de pensioenregelingen voor specifieke beroepscategorieën in overeenstemming brengen met het algemene stelsel. Resultaten boeken bij de hervorming van de onderwijs- en opleidingsstelsels om de kwaliteit en de arbeidsmarktrelevantie ervan te verbeteren voor zowel jongeren als volwassenen. Sociale uitkeringen consolideren zodat die armoede beter kunnen helpen te verminderen.

3. De territoriale versnippering van de overheidsdiensten terugdringen, de functionele bevoegdheidsverdeling stroomlijnen en de capaciteit versterken om overheidsbeleid vorm te geven en ten uitvoer te brengen. In overleg met de sociale partners voor de overheid en publieke diensten geharmoniseerde raamwerken voor loonvorming invoeren.

4. De corporate governance bij staatsbedrijven verbeteren en de verkoop van staatsbedrijven en niet-productieve activa intensiveren. De druk op bedrijven als gevolg van parafiscale heffingen en omslachtige bestuurlijke en wetgevingseisen aanzienlijk verminderen. De concurrentie bij zakelijke diensten en gereguleerde beroepen versterken. De duur van gerechtelijke procedures terugdringen en elektronische communicatie bij rechtbanken verbeteren.

Gedaan te Brussel, 13 juli 2018.

Voor de Raad
De voorzitter
H. LÖGER

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