



Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 412 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Kroatiens 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2014

{SWD(2014) 412 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Kroatiens 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2014

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte², insbesondere auf Artikel 6 Absatz 1,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission³,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments⁴,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2014) 412 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Kroatien hat auf freiwilliger und informeller Basis am Europäischen Semester 2013 teilgenommen und ein Wirtschaftsprogramm vorgelegt. Länderspezifische Empfehlungen wurden nicht formuliert. Am 21. Juni 2013 nahm der Rat Schlussfolgerungen an, in denen er das Wirtschaftsprogramm Kroatiens begrüßte und die Erwartung unterstrich, dass Kroatien bei der Einhaltung der Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts vorankomme; dafür müsse es einen glaubwürdigen Konsolidierungspfad verfolgen, gleichzeitig aber weiter wachstumsfördernde Ausgaben tätigen und sicherstellen, dass empfangene EU-Mittel aufgestockt werden können.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁵ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tage nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁶ an, worin Kroatien als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 5. März 2014 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse ihrer eingehenden Überprüfung für Kroatien⁷ gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011. Die Analyse führt die Kommission zu dem Schluss, dass in Kroatien übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen, die ein spezifisches Monitoring und weitere durchgreifende politische Maßnahmen erfordern. Vor dem Hintergrund langsamen Wachstums und geringer Anpassungsfähigkeit bedarf es politischer Maßnahmen, um die Schwachstellen der Wirtschaft zu beheben, die in den beträchtlichen Auslandsverbindlichkeiten, der rückläufigen Exportleistung, dem hohen Fremdkapitalanteil in der Unternehmensfinanzierung und der rasch steigenden gesamtstaatlichen Verschuldung begründet liegen.

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 82 final.

- (8) Am 24. April 2014 übermittelte Kroatien sein nationales Reformprogramm 2014 und sein Konvergenzprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (9) Das Ziel der im Konvergenzprogramm 2014 skizzierten Haushaltsstrategie besteht darin, das übermäßige Defizit bis 2016 zu korrigieren und gleichzeitig wieder an eine nachhaltige Entwicklung von Wirtschaftswachstum anzuknüpfen. Dies soll durch eine fortlaufende Verringerung des Defizits von 4,9 % des BIP im Jahr 2013 auf unter 3 % des BIP bis 2016, der Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits, erreicht werden. Dem Programm zufolge soll die Staatsverschuldung mit etwa 72 % des BIP im Jahr 2014 ihren Höhepunkt erreichen, im Folgejahr leicht zurückgehen und danach auf einem etwa gleichen Wert bleiben. Das den Haushaltsprojektionen des Programms zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist im gesamten Programmzeitraum optimistisch. Gemäß dem Programmszenario wird das BIP im Jahr 2014 stagnieren, während für 2015 ein moderates Wachstum von 1,2 % projiziert wird; im Gegensatz dazu geht die Frühjahrsprognose 2014 der Kommission von einem Rückgang von 0,6 % bzw. einem Wachstum von 0,7 % aus. Die Haushaltsprognosewerte des Programms weichen von den Standards des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG) ab; dies führt zu Unstimmigkeiten in Bezug auf bisherige Daten und das makroökonomische Szenario und beeinträchtigt einen angemessenen Vergleich mit der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission. Darüber hinaus sind die Konsolidierungsmaßnahmen für 2015 und 2016, insbesondere auf der Ausgabenseite, im Programm nicht mit ausreichender Detailtiefe dargelegt. Der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission zufolge wird der Gesamtsaldo in den Jahren 2014 und 2015 voraussichtlich 3,8 % bzw. 3,1 % des BIP erreichen. Nach der erforderlichen Berichtigung dieser Prognosen, um Vergleichbarkeit mit den im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit festgelegten Zielen herzustellen (d. h. ohne Anrechnung der Auswirkungen der Übertragung von Rentenskapital der zweiten Säule), würde sich die Prognose der Kommission für das Defizit auf 4,6 % des BIP im Jahr 2014 und 3,8 % im Jahr 2015 belaufen. Da das Konvergenzprogramm der erste Bericht über die Maßnahmen ist, die die Behörden nach der Einleitung des Defizitverfahrens am 28. Januar 2014 ergriffen haben, bewertete die Kommission die von Kroatien ergriffenen Maßnahmen in einer am 2. Juni 2014 veröffentlichten Mitteilung. Insbesondere wird das Erreichen des anvisierten Defizitziels im Jahr 2014 projiziert, während für das Jahr 2015 von einem etwas über der Zielvorgabe liegenden Defizit ausgegangen wird. Die Verbesserung des strukturellen gesamtstaatlichen Haushaltssaldos bleibt sowohl im Jahr 2014 als auch im Jahr 2015 knapp hinter den Anforderungen zurück. Schließlich liegt die Veränderung des angepassten strukturellen Haushaltssaldos zwar unterhalb der empfohlenen Anstrengungen, es wird aber davon ausgegangen, dass die anhand des den diskretionären Maßnahmen zugrunde liegenden Betrags bemessenen Anstrengungen sowohl 2014 als auch 2015 erreicht werden. Um die negativen Auswirkungen auf das Wachstum zu verringern und die Nachhaltigkeit der Konsolidierung zu verbessern, muss der Qualität der Maßnahmen und dem Übergang zu ausgabenbasierten Maßnahmen größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Ausgehend von der Bewertung des Programms und der Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vertritt der Rat die Auffassung, dass Kroatien zwar bis zum 30. April 2014 wie empfohlen wirksame Maßnahmen zur Korrektur seines übermäßigen Defizits getroffen hat, jedoch zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind, um der im Rahmen des Defizitverfahrens

ausgesprochenen Empfehlung, das übermäßige Defizit bis zum Jahr 2016 zu korrigieren und die Glaubwürdigkeit der Korrektur zu gewährleisten, nachzukommen.

- (10) Haushaltspolitische Konsolidierungsmaßnahmen sollten auf die qualitative Verbesserung der öffentlichen Finanzen gerichtet sein, um Effizienzgewinne insbesondere in Bezug auf Löhne, soziale Sicherheit und Subventionen zu erzeugen und ausreichenden haushaltspolitischen Spielraum für wachstumsfördernde Ausgaben und Investitionen zu schaffen, unter anderem auch für EU-geförderte Projekte. Kroatien hat in den letzten Jahren wichtige Reformen in Bezug auf seinen Haushaltsrahmen durchgeführt. Es bestehen jedoch weiterhin Schwachstellen hinsichtlich der Haushaltsplanung, der wirksamen Ausgabenkontrolle und der kohärenten Anwendung von Haushaltsbeschränkungen, die sich negativ auf die Haushaltspolitik auswirken. Obwohl die Haushaltsregeln erst kürzlich geändert wurden, sollte ihre Ausgestaltung weiter verbessert werden. Insbesondere wird die Wirksamkeit des Haushaltsrahmens durch das Fehlen präventiver Mechanismen, eine schwache Übereinstimmung mit der Schuldenregel und eine mehrdeutige Formulierung der Regel für einen strukturell ausgeglichenen Haushalt untergraben. Die Einrichtung des Ausschusses für Haushaltspolitik wird begrüßt, zusätzliche Maßnahmen werden jedoch für erforderlich erachtet, um seine Stellung bei der Haushaltsplanung und -überwachung – insbesondere seine Unabhängigkeit von allen Haushaltsbehörden – zu stärken.
- (11) Kroatien steht vor der Herausforderung, eine Haushaltskonsolidierung durchzuführen, ohne dabei die Wettbewerbsfähigkeit und die Chancen auf eine wirtschaftliche Erholung zu mindern. Vor diesem Hintergrund wird die Einnahmenseite der öffentlichen Finanzen durch eine enge Definition der Bemessungsgrundlagen für Steuern begrenzt, die stabile Steuererträge bieten und geringe wachstumsverzerrende Auswirkungen haben. In diesem Zusammenhang wird im nationalen Reformprogramm ein Plan zur Einführung einer periodischen Grundsteuer im Jahr 2016 angekündigt, dessen operative Ausgestaltung, einschließlich der Bemessungsgrundlage, aber noch festzulegen ist. Kroatien ist ferner entschlossen, Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerdisziplin durch Eindämmung der Schattenwirtschaft zu erlassen. Hierzu wurden bereits Schritte unternommen. Mit der schrittweisen Einführung von Steuerregistrierkassen – und damit einer besseren Übersicht über die Transaktionen – erhöhten sich die Steuereinnahmen. Es wird davon ausgegangen, dass die Umstrukturierung der Steuerverwaltung für eine effizientere und wirksamere Steuererhebung sorgen und gleichzeitig den Aufwand, der den Steuerzahlern durch die Befolgung der Vorschriften entsteht, senken wird. Angesichts des Haushaltskonsolidierungsbedarfs sowie der Daten, die auf erhebliche Beträge nicht eingezogener Steuern hinweisen, scheint es weiterhin Raum für eine effizientere Steuererhebung zu geben, und kontinuierliche Anstrengungen sind erforderlich, um die Steuerdisziplin zu verbessern, darunter die vermehrte Bereitstellung elektronischer Dienstleistungen für Steuerzahler.
- (12) Kroatien hat Maßnahmen ergriffen, um die Tragfähigkeit und Angemessenheit der Renten zu verbessern: Seit November 2010 wird eine schrittweise Anhebung des gesetzlichen Rentenalters, der Altersgrenze für eine Frühverrentung und der Wartezeit für Frauen durchgeführt, und die vollständige Harmonisierung soll bis zum Jahr 2030 abgeschlossen sein. Mit den im Dezember 2013 angenommenen Änderungen am Rentenversicherungsgesetz wurde das gesetzliche Rentenalter von

65 auf 67 Jahre und die Altersgrenze für die Frühverrentung von 60 auf 62 Jahre heraufgesetzt. Diese Anhebung wird jedoch erst ab dem Jahr 2031 wirksam, was in Anbetracht der demografischen Trends nicht ehrgeizig genug ist. Trotz der in den letzten Jahren umgesetzten Reformen bestehen noch zahlreiche Möglichkeiten für die Inanspruchnahme einer Frühverrentung. Angesichts der umfangreichen Ausnahmeregelungen schaffen die Abzüge im Falle einer Frühverrentung bzw. die Sondervergütung bei späterem Renteneintritt nur geringe Anreize, bis zum gesetzlichen Renteneintrittsalter zu arbeiten, was sich negativ auf das Arbeitskräfteangebot und die Nachhaltigkeit des Rentensystems auswirkt. Das Gesetz über eine einzige Behörde für forensische Gutachten (Single Forensic Expertise Body) wurde im Jahr 2013 verabschiedet, mit dem Ziel, den Zustrom von Beziehern einer Invaliditätsrente zu begrenzen und den Betrug durch einheitliche Invaliditätsbewertungen einzudämmen. In Verbindung mit verstärkten Kontrollen wird damit einer dringenden Notwendigkeit entsprochen, die Auswirkungen auf die Ausgaben werden jedoch davon abhängen, wie die Maßnahmen durchgeführt und zu welchem Umfang die Beschlüsse durchgesetzt werden. Über einem bestimmten Schwellenwert liegende Renten im Rahmen von Sonderregelungen wurden – wenn auch nur zeitweise – um 10 % gekürzt und ihre Indexierung an eine Steigerung des BIP geknüpft. Trotz jüngster Bemühungen zur Eindämmung der Ausgaben und Steigerung der Transparenz geht die Annäherung von Renten im Rahmen von Sonderregelungen an allgemeine Regeln nur langsam und in geringem Umfang voran, und die Gesamtfortschritte sind nach wie vor begrenzt.

- (13) Der Gesundheitssektor erzielt ein recht gutes Gesundheitsniveau, und die Gesundheitsdienste sind, von einigen regionalen Diskrepanzen abgesehen, zugänglich, jedoch trägt das System erheblich zum Druck auf die öffentlichen Finanzen bei. Die Behörden stellten behebbare Ineffizienzen im Krankenhausnetz fest. Im Masterplan für die Umstrukturierung der Krankenhausversorgung, der im März 2014 vorgelegt wurde, sind Maßnahmen zur Verbesserung der Kostenwirksamkeit vorgesehen, darunter die Rationalisierung des Krankenhausnetzes, eine geringere Durchschnittsdauer von Krankenhausaufenthalten, eine bessere Zuweisung von Krankenhausbetten, auch für die Langzeitpflege, sowie weitere Änderungen bei der Krankenhausfinanzierung. Zur Umsetzung dieses Plans sollten sowohl in den Krankenhäusern als auch der Zentralregierung starke Kontroll- und Durchführungskapazitäten sichergestellt werden. Die Langzeitpflege ist gekennzeichnet durch zersplitterte, in den Systemen für Gesundheit und Sozialfürsorge angesiedelte Dienste, einen geringen Abdeckungsgrad und wenige Angebote der formalen Pflege, hohe Kosten der Leistungen und lange Wartelisten.
- (14) Die Beschäftigungs- und Erwerbsquoten gehören zu den niedrigsten in der EU, insbesondere was junge und ältere Menschen betrifft. Jenseits der konjunkturellen Entwicklungen sind diese Arbeitsmarktergebnisse teilweise auf die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Kroatien hat Arbeitsmarktreformen zur Erhöhung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt eingeleitet. Die erste Phase dieser Reform wurde im Jahr 2013 abgeschlossen und war auf die Regulierung befristeter Arbeitsverträge ausgerichtet. Die Regierung nahm im Januar 2014 einen zweiten Legislativvorschlag an, der die Möglichkeit vorsieht, Kündigungskosten durch kürzere und einfachere Verfahren und eine höhere Arbeitszeitflexibilität zu reduzieren. Zusätzlich sollen flexiblere Beschäftigungsformen wie Teilzeitverträge eingeführt werden. Durch diese Veränderungen wäre Kroatien in Bezug auf den Beschäftigungsschutzindex

weitgehend auf Augenhöhe mit den anderen Mitgliedstaaten. Von diesen Reformen werden zwar positive Auswirkungen auf die Gesamtbeschäftigung erwartet, sie gehen aber auch mit einem erhöhten Risiko der Arbeitsmarktsegmentierung einher, darunter die Zunahme befristeter Arbeitsverträge. Indessen sind keine Veränderungen bei den Lohnsetzungsinstitutionen vorgesehen, obwohl in Kroatien die seltene Kombination aus relativ hohen Durchschnittslöhnen und sehr geringen Beschäftigungsraten vorliegt. Trotz der weiter ansteigenden Arbeitslosigkeit liegen die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf einen verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt und eine längere Erwerbstätigkeit abzielen, sowie der Abdeckungsgrad dieser Maßnahmen nach wie vor unter dem Durchschnitt; dies betrifft insbesondere junge und ältere Menschen sowie Langzeitarbeitslose. Die Verwaltungskapazitäten der kroatischen öffentlichen Arbeitsverwaltung stehen unter massivem Druck, auch auf regionaler Ebene. Es gibt kein übergreifendes System, um die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und den Arbeitsmarktbedarf zu überwachen und zu bewerten; dies bedeutet auch, dass weder Prognosen des Qualifikationsbedarfs und -angebots erstellt noch die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik regelmäßig evaluiert werden. Der Anteil nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit ist groß.

- (15) Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist insbesondere für junge Menschen bedenklich: Die Arbeitslosigkeit ist in dieser Gruppe drastisch angestiegen und erreichte im Jahr 2013 nahezu 50 %, während sich der Anteil der jungen Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, weiterhin erhöht. Zu den wichtigen Herausforderungen gehört es, nicht erfasste junge Menschen zu erreichen und den Privatsektor dazu zu bewegen, mehr Plätze für Berufsausbildungen anzubieten, im Einklang mit den Zielen einer Jugendgarantie. Kroatien steht auch im Bildungsbereich ernststen Herausforderungen gegenüber, was die Arbeitsmarktrelevanz und die Qualität des Angebots in allen Bildungsbereichen angeht. In der Sekundar- und Hochschulbildung mangelt es an praxisorientiertem Lernen und Berufsberatung, während die Arbeitgeber nur begrenzt in die berufliche Aus- und Weiterbildung oder die Sekundar- und Hochschulbildung eingebunden sind. Die Beschäftigungsquoten bei Hochschulabsolventen sind erheblich niedriger als in der übrigen EU. Das veraltete System der berufsbildenden Aus- und Weiterbildung wird derzeit einer Reform unterzogen, in deren Rahmen neue Schullehrpläne getestet werden. Die Umsetzung des kroatischen Qualifikationsrahmens und der Strategie für Bildung, Wissenschaft und Technologie steht zwar noch aus, jedoch sind bessere Bildungsergebnisse und die Anpassung dieser Ergebnisse an den Arbeitsmarktbedarf zu erwarten.
- (16) Die hohe Arbeitslosigkeit und die geringe Erwerbsbeteiligung haben zu einer Verschlechterung der sozialen Lage in Kroatien geführt. Der Anteil der armutsgefährdeten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen ist in den letzten Jahren gestiegen und liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt. Die Struktur des Sozialleistungssystems ermöglicht es Leistungsempfängern, sich überschneidende Geldleistungen anzuhäufen. Wenn die Leistungsempfänger in das Erwerbsleben zurückkehren, verlieren sie den Anspruch auf einige dieser Sozialleistungen, was sie davon abschrecken könnte, eine Erwerbstätigkeit anzunehmen. Es gibt Spielraum, das Sozialschutzsystem effizienter und transparenter zu gestalten: Derzeit ist die Zuständigkeit für die Zuweisung von Systemen und Leistungen zur Einkommensstützung über zahlreiche Einrichtungen und Regierungsebenen verstreut; dies führt zur uneinheitlichen Anwendung von Kriterien und zu Überschneidungen. Mit dem Gesetz über den Sozialschutz aus dem Jahr 2013

wurden strengere Bedürftigkeitsprüfungen eingeführt und über 70 Leistungen auf nationaler Ebene, von denen einige auf spezifische Gruppen ausgerichtet sind, zu vier Leistungen zusammengefasst und dem allgemeinen Mindesteinkommen zugeführt. Eine nationale zentrale Anlaufstelle, die alle Geldleistungen auf nationaler Ebene verwalten soll, wird schrittweise bis zum Jahr 2016 eingerichtet. Eine systematische Überwachung und Bewertung wird sich jedoch als schwierig erweisen, da weder die Systeme und Programme zur Einkommensstützung auf lokaler und regionaler Ebene noch die zahlreichen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgerichteten Leistungen ohne Bedürftigkeitsprüfung integriert wurden. Trotz mehrerer Gesetzesreformen seit dem Jahr 2011 erlaubt es die Konzeption der Sozialleistungssysteme nicht, die bedürftigsten Menschen wirksam zu erreichen.

- (17) Der gegenwärtige Rechtsrahmen für die Geschäftstätigkeit in Kroatien stellt eine große Belastung für die Unternehmen dar, darunter der Mangel an Rechtssicherheit, nicht nachvollziehbare Entscheidungsprozesse vor allem auf lokaler Ebene und zahlreiche parafiskalische Maßnahmen. Durch die starke Aufsplitterung der Zuständigkeiten in der öffentlichen Verwaltung auf regionaler und lokaler Ebene sowie eine komplizierte Aufspaltung der Kompetenzen zwischen Ministerien und Agenturen auf zentraler Ebene werden darüber hinaus Geschäftsentscheidungen erschwert und Verwaltungsverfahren in die Länge gezogen. Auf zentraler Regierungsebene wurde ein strukturierter Ansatz eingeführt, um die Hindernisse für Unternehmen zu ermitteln, es wird jedoch keine einheitliche Methode zur Messung des Verwaltungsaufwands angewendet; dies schmälert die Wirksamkeit der bereits ergriffenen Maßnahmen. Die zentrale Anlaufstelle für Unternehmen deckt nur eingeschränkte Funktionalitäten ab. Die Kontrolle über staatliche Beihilfen und Garantien muss rationalisiert und verbessert werden; ein zentrales Register der Unternehmen und Einzelpersonen, die eine Unterstützung erhalten, wäre ein erster Schritt in diesem Bereich. Kroatien hat Reformen der öffentlichen Verwaltung eingeleitet, um seine Verwaltungskapazitäten zu stärken und öffentliche Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen kundenorientierter zu machen. Die Qualität der öffentlichen Verwaltung ist jedoch weiterhin gering, mit einer schwachen Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und dem geringen oder übertrieben formalistischen Einsatz einer evidenzbasierten Politikgestaltung und Bewertung. Die Einigung über eine Strategie für die Reform der öffentlichen Verwaltung ist ein Schritt in die richtige Richtung; diese Strategie sollte auf allen Regierungsebenen umfassend umgesetzt werden. Die Erfahrungen mit der Umsetzung der Heranführungshilfen lassen auf Mängel bezüglich der strategischen Planung und institutionellen Kapazität sowie Schwachstellen bei der Ausarbeitung und Weiterverfolgung von Projekten schließen.
- (18) Staatseigene oder vom Staat kontrollierte Unternehmen sind von einer schwachen Corporate Governance betroffen, während bei der Umsetzung der neuen Strategie für die Verwaltung öffentlicher Vermögenswerte und Unternehmen Verzögerungen aufgetreten sind. Derzeit gibt es kein wettbewerbliches Auswahlverfahren für die Mitglieder und den Vorsitz von Aufsichtsräten, und Ernennungen werden nicht veröffentlicht. Zwar wurden Maßnahmen zur Verbesserung des Rahmens für die Korruptionsbekämpfung ergriffen, in diesem Bereich sind jedoch auf allen Regierungsebenen weitere Anstrengungen erforderlich. Der Rahmen für die Korruptionsbekämpfung lässt derzeit einige wichtige Elemente unberücksichtigt, darunter wirksame Kontrollmechanismen für Interessenkonflikte und die Offenlegung der Vermögenslage öffentlicher Bediensteter sowie spezifische Schutzmaßnahmen für staatseigene und vom Staat kontrollierte Unternehmen. Die

Kontrollbefugnisse des Ausschusses für die Beilegung von Interessenkonflikten beruhen auf den Kompetenzen und der proaktiven Tätigkeit anderer Behörden. Zwar wurden im Hinblick auf transparentere öffentliche Vergabeverfahren Fortschritte erzielt, es erfolgt jedoch kein systematischer Einsatz von Instrumenten zur Risikobewertung, und anfälligen Sektoren scheint nicht ausreichend Priorität eingeräumt zu werden. Die Kontrolle über die wirksame Umsetzung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge muss verstärkt werden, auch im Hinblick auf die Zuweisung von EU-Mitteln in den kommenden Jahren.

- (19) Die weitreichende Anwendung des Vorkonkursverfahrens im Jahr 2013 erbrachte einige Erfolge hinsichtlich der Schuldendienstprobleme, denen sich Unternehmen bei komplizierten, kosten- und zeitintensiven Insolvenzverfahren gegenüber sehen. Dieses Instrument könnte durch die Behebung einiger Mängel jedoch noch erheblich gestärkt werden; diese betreffen u. a. die unzureichende Klarstellung der Rolle des Staates in dem Verfahren, die Stärkung der Rolle der Handelsgerichte bei der Validierung von Forderungen und soliden Umstrukturierungsplänen, die Ausweitung des Verfahrens, um vor Insolvenz des Schuldners eine wirksame Umstrukturierung zu ermöglichen und die Behebung von Mängeln bei der Durchführung der Rechtsvorschrift. Trotz einer Reihe von Reformen im Hinblick auf ein effizienteres Justizsystem ziehen sich die Gerichtsverfahren in Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen, vor allem in erster Instanz, zu lang hin. Der Rückstand bei den Rechtssachen ist im Jahr 2013 angestiegen und insbesondere bei zivil- und handelsrechtlichen Verfahren sehr groß. Kontinuierliche Anstrengungen, um die richtigen Anreize für eine zeitnahe Abwicklung der Verfahren und außergerichtliche Einigungen zu schaffen und durchzusetzen, insbesondere bei geringfügigen Forderungen, sind notwendig, um diese Mängel – die die Geschäftstätigkeit und Kroatiens Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen beeinträchtigen – zu beheben.
- (20) Die kroatische Nationalbank führt in der Makro-Finanzaufsicht – insbesondere im Hinblick auf die Eigenkapitalausstattung – eine konservative Politik, dank der die Banken eine Widerstandsfähigkeit entwickelt haben, die sich angesichts der Herausforderungen, denen sich die schwache Wirtschaft ausgesetzt sieht, als wertvoll erwiesen hat. Vor dem Hintergrund des nunmehr sechs Jahre währenden Wirtschaftsrückgangs und der steigenden Anzahl notleidender Kredite ist die Qualität der Bankenaktiva jedoch Risiken ausgesetzt. Es wird begrüßt, dass einige Portfolios der vier größten kroatischen Banken, die sich in ausländischem Besitz befinden, der Überprüfung der Aktiva-Qualität und den Stresstests für das Euro-Währungsgebiet im Rahmen des einheitlichen Aufsichtsmechanismus unterzogen werden. Jedoch werden bei dieser Überprüfung einige aus kroatischer Sicht sehr wichtige Portfolios nicht berücksichtigt, da für die Auswahl die Relevanz der Portfolios auf der Ebene der Bankengruppe maßgeblich war. Des Weiteren erstreckt sich die Überprüfung nicht auf mittelgroße und kleinere Banken, die möglicherweise geringere Kapitalausstattungen und eine weniger solide Aktiva-Qualität aufweisen und für die Finanzstabilität potenziell wichtig sind. Die Ergänzung der Umsetzung des einheitlichen Aufsichtsmechanismus durch eine zusätzliche, speziell für das kroatische Finanzsystem entwickelte Aufsichtsanalyse (die wichtige Portfolios kroatischer Tochtergesellschaften, die nicht Teil des einheitlichen Aufsichtsmechanismus sind, sowie wichtige mittelgroße und kleinere Banken abdecken würde) würde für ein besseres Gesamtverständnis der Kreditklassifizierungen der einzelnen Banken und angemessenere Rückstellungen für Kreditverluste sorgen.

- (21) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Kroatiens umfassend analysiert. Sie hat das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Kroatien berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 8 wider.
- (22) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm Kroatiens geprüft; seine Stellungnahme⁸ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (23) Angesichts der eingehenden Überprüfung durch die Kommission und dieser Bewertung hat der Rat das nationale Reformprogramm und das Konvergenzprogramm geprüft. Seine Empfehlungen gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 8 wider —

EMPFIEHLT, dass Kroatien im Zeitraum 2014-2015

1. die für das Jahr 2014 beschlossenen Haushaltsmaßnahmen vollständig umsetzt; die Haushaltsstrategie durch eine genauere Erläuterung der für die Jahre 2015 und 2016 angekündigten Maßnahmen stärkt und zusätzliche, dauerhafte wachstumsfreundliche Maßnahmen erwägt, um eine nachhaltige Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2016 zu gewährleisten; gleichzeitig sicherstellt, dass die der Empfehlung des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens entsprechende strukturelle Anpassungsanstrengung vollbracht wird; Programmprojektionen an den Standards des ESGV und den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausrichtet; Maßnahmen zur Verstärkung der Ausgabenkontrolle ergreift; bis März 2015 eine gründliche Ausgabenprüfung durchführt; den Haushaltsplanungsprozess stärkt, insbesondere durch genauere makroökonomische und haushaltspolitische Prognosen, Stärkung des verbindlichen Charakters der jährlichen und mittelfristigen Ausgabenobergrenzen und bessere Konzeption der Haushaltsregeln; bis Oktober 2014 den jüngst eingerichteten Ausschuss für Haushaltspolitik rechtlich verankert, seine Unabhängigkeit von allen Haushaltsbehörden stärkt, sein Mandat erweitert, insbesondere im Hinblick auf die Überwachung aller Haushaltsregeln und die Ex-ante- und Ex-post-Bewertung von Prognosen, und eine angemessene Ressourcenausstattung gewährleistet; auf den im nationalen Reformprogramm dargelegten Plänen aufbaut und eine konkrete Strategie für die Reform der periodischen Grundsteuer vorlegt; einen Prozess der Meldung und Prüfung von Steuerausgaben einleitet; die Steuerdisziplin verbessert, insbesondere durch weitere Stärkung der Effizienz der Steuerverwaltung; zu diesem Zweck bis Ende 2014 einen Aktionsplan vorlegt;
2. bis März 2015 ein Gesetz verabschiedet, um die geplante Harmonisierung des gesetzlichen Rentenalters von Männern und Frauen zu beschleunigen und die geplante Anhebung des gesetzlichen Rentenalters auf 67 Jahre vorzuziehen; den Zugang zu Frühverrentungen reduziert; die Durchführung strengerer Bewertungen und Kontrollen für Invaliditätsrenten sicherstellt und die Integration von Renten im

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

Rahmen von Sonderregelungen in das allgemeine Rentensystem beschleunigt; die Kostenwirksamkeit des Gesundheitssektors stärkt, auch in Krankenhäusern;

3. bis März 2015 die zweite Phase der Arbeitsrechtsreform durchführt, nach Absprache mit den Sozialpartnern insbesondere hinsichtlich Kündigungsbedingungen und Arbeitszeit und mit dem Ziel, einer weiteren Arbeitsmarktsegmentierung, auch für junge Menschen, entgegenzuwirken; das Lohnsetzungssystem im Hinblick auf eine bessere Abstimmung der Produktivitätsentwicklungen und der Lohnbedingungen prüft; die Schlussfolgerungen aus dieser Prüfung bis Ende 2014 vorlegt; die Wirksamkeit und Reichweite der aktiven Arbeitsmarktstrategien verbessert, durch Stärkung der Verwaltungskapazitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltung, auch auf regionaler Ebene, und besseres Erreichen junger Menschen, Langzeitarbeitsloser und älterer Arbeitnehmer; einen Schwerpunkt darauf legt, nicht erfasste junge Menschen zu erreichen, und den Privatsektor dazu bewegt, mehr Ausbildungsplätze anzubieten, im Einklang mit den Zielen einer Jugendgarantie; bis Ende 2014 Pläne zur Bekämpfung der Schwarzarbeit darlegt; Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktrelevanz und der Qualität von Bildungsergebnissen ergreift, durch Modernisierung der Qualifikationssysteme, Einrichtung von Qualitätssicherungsmechanismen und Verbesserung des Übergangs von der Schule ins Erwerbsleben, insbesondere durch die Stärkung der berufsbildenden Ausbildung und des praxisorientierten Lernens;
4. die Steuer- und Leistungssysteme bis Ende 2014 prüft und einen Aktionsplan im Hinblick auf eine bessere Reaktivierung von Nichterwerbstätigen und Arbeitslosen vorlegt; die Wirksamkeit und Transparenz des Sozialschutzsystems stärkt, durch weitere Konsolidierung der Leistungen, Vereinheitlichung der Anspruchskriterien und Verknüpfung der Daten aller relevanten Ebenen und Regierungsstellen in der zentralen Anlaufstelle; die Wirksamkeit und Angemessenheit der Sozialhilfeleistungen durch eine bessere Ausrichtung stärkt;
5. weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Unternehmensumfelds ergreift; insbesondere bis März 2015 eine Zielvorgabe für die erhebliche Reduzierung der Verwaltungsanforderungen, einschließlich parafiskalischer Maßnahmen, festlegt; der hohen Fragmentierung und Überschneidung von Zuständigkeiten entgegenwirkt, durch Straffung der Verwaltungsverfahren und Klarstellung des Rahmens für die Beschlussfassung und die Rechenschaftspflicht auf den verschiedenen Regierungsebenen und auf zentraler Regierungsebene zwischen Ministerien und Agenturen; die Verwaltungskapazitäten und die strategische Planung der mit der Verwaltung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds beauftragten Stellen verbessert und für eine angemessene und stabile Personalausstattung sorgt;
6. bis Oktober 2014 einen detaillierten Plan für die Verwaltung öffentlichen Eigentums für das Jahr 2015 vorlegt; sicherstellt, dass vom Staat kontrollierte Unternehmen auf transparente und verantwortungsvolle Weise geführt werden, insbesondere durch Stärkung der Kompetenzanforderungen für vom Staat ernannte Mitglieder der Verwaltungs- und Aufsichtsräte und Einführung eines öffentlichen Registers für Ernennungen; die Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung und in staatseigenen und vom Staat kontrollierten Unternehmen verstärkt, auch durch Ausbau der Kontrollbefugnisse des Ausschusses für die Beilegung von Interessenkonflikten; die Transparenz und Effizienz der öffentlichen Auftragsvergabe sowohl auf zentraler als auch lokaler Ebene stärkt und die Kapazitäten für die Durchführungskontrolle und die Ermittlung von Unregelmäßigkeiten steigert;

7. bis Ende 2014 die Rolle der Handelsgerichte bei der Überwachung der Transparenz und Rechtmäßigkeit in der Anwendung des Vorkonkursverfahrens bei Unternehmen stärkt; die obligatorische Insolvenz-/Illiquiditätsprüfung für die Eröffnung von Vorkonkursverfahren überprüft und das Insolvenz-/Liquidationsverfahren im Hinblick auf eine kürzere Dauer strafft; die Qualität und Effizienz des Rechtssystems verbessert, insbesondere durch Anreize für die zeitnahe Abwicklung von Gerichtsverfahren in Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen und für außergerichtliche Einigungen, insbesondere bei geringfügigen Forderungen;
8. die Überprüfung der Aktiva-Qualität und die Stresstests der Europäischen Zentralbank des Jahres 2014 ergänzt und eine genau auf den kroatischen Finanzsektor abgestimmte, umfassende Portfolioanalyse durchführt, mit schwerpunktmäßiger Behandlung wesentlicher Portfolios, die nicht unter die Überprüfung durch die Europäische Zentralbank fallen und wichtige mittelgroße und kleinere Banken umfassen.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Für den Rat
Der Präsident*