



Brüssel, den 23.5.2018
COM(2018) 410 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Kroatiens 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2018

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm Kroatiens 2018

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Kroatiens 2018

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 22. November 2017 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2018 eingeleitet wurde. Dabei wurde der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und von der Kommission proklamiert wurde, gebührend Rechnung getragen. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 22. März 2018 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 22. November 2017 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 auch den Warnmechanismus-Bericht an, in dem sie Kroatien als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 25.

³ COM(2018) 410 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 und P8_TA(2018)0078.

- (2) Der Länderbericht 2018 für Kroatien⁵ wurde am 7. März 2018 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte Kroatiens bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017, bei der Umsetzung der Vorjahresempfehlungen und bei der Verwirklichung seiner nationalen Ziele im Rahmen der Strategie Europa 2020 bewertet. Im Länderbericht wurde außerdem eine eingehende Überprüfung nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 vorgenommen, deren Ergebnisse ebenfalls am 7. März 2018 veröffentlicht wurden.⁶ Die Kommission gelangt aufgrund ihrer Analyse zu dem Schluss, dass in Kroatien trotz Verbesserungen nach wie vor übermäßige makroökonomische Ungleichgewichte bestehen. Anfälligkeiten ergeben sich aus der weiterhin hohen öffentlichen Verschuldung, privaten Verschuldung und Auslandsverschuldung, die zu einem Großteil auf Fremdwährungen lauten. Der Bestand an notleidenden Krediten ist nach wie vor hoch, insbesondere bei nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften. Das Wachstumspotenzial Kroatiens reicht nach wie vor nicht aus, um eine dauerhafte Anpassung zu ermöglichen, und bei der Umsetzung von Maßnahmen gegen die chronisch niedrige Auslastung des Faktors Arbeit und den geringen Produktivitätszuwachs wurden insgesamt nur geringe Fortschritte erzielt. Die Wettbewerbsfähigkeit und Investitionstätigkeit werden durch das restriktive Unternehmensumfeld gehemmt und die Fragmentierung der öffentlichen Verwaltung wirkt sich negativ auf die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen aus.
- (3) Am 26. April 2018 übermittelte Kroatien sein Nationales Reformprogramm 2018 und sein Konvergenzprogramm 2018. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁸ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Kroatien befindet sich derzeit in der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und unterliegt der Schuldenregel. Nach einem gesamtstaatlichen Überschuss von 0,8 % des BIP im Jahr 2017 soll der Gesamtsaldo dem Konvergenzprogramm 2018 zufolge im Jahr 2018 ein Defizit von 0,5 % des BIP aufweisen und sich anschließend wieder schrittweise verbessern, um im Jahr 2021 einen Überschuss von 0,5 % des BIP zu erreichen. Das mittelfristige Haushaltsziel –

⁵ SWD(2018) 209 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320).

⁸ COM(2014) 494 final.

ein strukturelles Defizit von 1,75 % des BIP – dürfte im gesamten Programmzeitraum weiterhin übertroffen werden. Die gesamtstaatliche Schuldenquote wird dem Konvergenzprogramm 2018 zufolge voraussichtlich von 78,0 % des BIP im Jahr 2017 auf 75,1 % des BIP im Jahr 2018 zurückgehen und bis 2021 weiter auf 65,9 % des BIP schrumpfen. Das makroökonomische Szenario, das diesen Haushaltsprojektionen zugrunde liegt, ist plausibel. Die geplanten Haushaltsziele scheinen jedoch vorsichtig. In ihrer Frühjahrsprognose 2018 rechnet die Kommission mit einem gesamtstaatlichen Saldo von 0,7 % des BIP im Jahr 2018 und 0,8 % des BIP im Jahr 2019.

- (6) Am 11. Juli 2017 empfahl der Rat Kroatien, das mittelfristige Haushaltsziel im Jahr 2018 einzuhalten. Ausgehend von der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo bei -0,3 % des BIP im Jahr 2018 und bei -0,6 % des BIP im Jahr 2019 liegen, womit das mittelfristige Haushaltsziel erneut übertroffen würde. Kroatien wird die Schuldenregel in den Jahren 2018 und 2019 voraussichtlich einhalten. Insgesamt ist der Rat der Auffassung, dass Kroatien die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den Jahren 2018 und 2019 einhalten dürfte.
- (7) Die geplante Verabschiedung wichtiger Gesetze zur Verbesserung des haushaltspolitischen Rahmens Kroatiens ist seit Langem überfällig. Aufgrund konzeptioneller Unzulänglichkeiten ist die numerische Haushaltsregel für die haushaltspolitische Planung unwirksam, und dem Ausschuss für Haushaltspolitik als unabhängige Einrichtung kommt nach wie vor nur eine schwache Rolle zu. Angesichts des weiterhin hohen öffentlichen Schuldenstands Kroatiens und der damit zusammenhängenden Währungsrisiken kommt einem soliden Schuldenmanagement nach wie vor große Bedeutung zu. Im Jahr 2017 wurde die Schuldenmanagementfunktion gestärkt und eine Strategie für das Schuldenmanagement erstellt, die regelmäßig aktualisiert werden muss. Die Einführung einer bereits gesetzlich verankerten Immobiliensteuer wurde aufgeschoben, ohne dass Angaben dazu gemacht wurden, ob und wann sie umgesetzt wird. Deshalb ist der Anteil der Einnahmen Kroatiens aus periodischen Immobiliensteuern nach wie vor gering. Die Erhebung einer periodischen Immobiliensteuer würde Handlungsspielraum für die Schaffung einer allgemein wachstumsfreundlicheren Einnahmenerhebung eröffnen und wäre gleichzeitig eine stabile und vorhersehbare Einnahmequelle für die lokalen Gebietskörperschaften.
- (8) Der kroatische Arbeitsmarkt hat sich im Jahr 2017 weiter erholt. Dennoch liegen die Beschäftigungs- und die Erwerbsquote nach wie vor deutlich unter dem EU-Durchschnitt, was das Wachstumspotenzial bremst. Das gesetzliche Renteneintrittsalter beträgt derzeit für Frauen 62 Jahre und für Männer 65 Jahre. Die Altersgrenzen werden nur langsam aneinander angepasst und erhöht: Das Renteneintrittsalter von 67 Jahren für beide Geschlechter soll erst im Jahr 2038 erreicht werden. Zudem können ältere Arbeitnehmer zahlreiche Vorruhestandsregelungen in Anspruch nehmen, und das Rentensystem bietet eine Reihe von Sonderrentenregelungen, die günstigere Bedingungen für den Eintritt in den Ruhestand bieten. Die geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sie Betreuungspflichten wahrnehmen. Die entsprechend niedrige durchschnittliche Lebensarbeitszeit führt dazu, dass die derzeitigen und künftigen Renten wenig angemessen sind, und bringt Risiken der Altersarmut mit sich. Die angekündigten Maßnahmen zur Förderung eines längeren Erwerbslebens wurden bislang noch nicht umgesetzt.
- (9) Trotz der vorhandenen Struktur des sozialen Dialogs in Kroatien ist die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Interessenträgern bei der

Ausarbeitung politischer Maßnahmen begrenzt und beschränkt sich hauptsächlich auf schriftliche Rückmeldungen zu den vorgeschlagenen Maßnahmen der Regierung. Zudem schränkt die Zerklüftung der Gewerkschaftslandschaft die Gewerkschaften in ihrer Fähigkeit ein, sich am sozialen Dialog zu beteiligen.

- (10) Der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohte Anteil der Bevölkerung ist trotz Verbesserungen in jüngster Zeit nach wie vor hoch, wobei deutliche territoriale Ungleichheiten zwischen den Gespanschaften bestehen. Besonders stark betroffen sind ältere Menschen, Geringqualifizierte und Menschen mit Behinderungen. Das System der sozialen Sicherung weist Effizienz- und Gerechtigkeitsmängel auf. Die Sozialleistungen haben nur eine begrenzte armutsverringende Wirkung. Die mangelnde Koordinierung zwischen den einzelnen Einrichtungen und die niedrigere Steuerkraft der ärmeren lokalen Gebietskörperschaften ziehen eine ungleiche Verteilung der Sozialleistungen nach sich.
- (11) Bei den Investitionen in die Bildung, der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung, den Grundkompetenzen, den tertiären Bildungsabschlüssen und der Relevanz der beruflichen Aus- und Weiterbildung für den Arbeitsmarkt liegt Kroatien unter dem EU-Durchschnitt. Kroatien hat mehrere einschlägige Reformen eingeleitet, die in der Strategie für Bildung, Wissenschaft und Technologie dargelegt sind. Wenn die Reform der Lehrpläne vollständig und im Einklang mit den anderen Maßnahmen der Strategie umgesetzt wird, dürfte sie sich positiv auf die Qualität der Bildung in Kroatien auswirken. Die Programme der beruflichen Aus- und Weiterbildung scheinen angesichts der Tatsache, dass mehr als die Hälfte der registrierten Arbeitslosen berufliche Aus- und Weiterbildungen absolviert hat, nur begrenzt arbeitsmarktrelevant zu sein. Um den Qualifikationsbedarf besser zu ermitteln, ist eine bessere Koordinierung zwischen Behörden und Arbeitgebern nötig. Das Erwachsenenbildungssystem, das die Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen soll, ist gekennzeichnet durch eine große Zahl von Anbietern, die ungleichmäßig im ganzen Land verteilt sind, und Lernprogramme, die nicht ordnungsgemäß bewertet werden. Die Teilnahme an Erwachsenenbildungs- und Bildungsprogrammen, die im Rahmen aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen angeboten werden, befindet sich auf einem kritisch niedrigen Niveau.
- (12) Die territoriale Zersplitterung der öffentlichen Verwaltung Kroatiens und die weite Verteilung der Zuständigkeiten auf die einzelnen Ebenen des Staates wirken sich negativ auf die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen und die öffentlichen Ausgaben aus. Viele kleine lokale Gebietskörperschaften verfügen nicht über die nötigen finanziellen und administrativen Kapazitäten, um dezentralisierte Aufgaben wahrnehmen zu können. Die Effizienz der öffentlichen Verwaltung in Kroatien liegt den einschlägigen Indikatoren zufolge unter dem EU-Durchschnitt, was die Ausarbeitung und Umsetzung öffentlicher Maßnahmen behindert und einer effizienteren Nutzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds im Wege steht. Der geplante Abbau lokaler Stellen der zentralen Verwaltung und die Rationalisierung des Systems der staatlichen Einrichtungen wurden verschoben. Die mangelnde Kohärenz bei den Lohnbildungssystemen in der öffentlichen Verwaltung und den öffentlichen Diensten behindern die Gleichbehandlung sowie die Kontrolle der Regierung über die Lohn- und Gehaltskosten im öffentlichen Sektor. Die Gesetzesvorhaben zur Vereinheitlichung der Löhne und Gehälter wurden weiter verschoben, und zwar auf Mitte 2018. Die Behörden haben erste Schritte unternommen, um einige Funktionen in den Krankenhäusern zu vernetzen und so die Effizienz der Leistungen und den Zugang zu medizinischer Versorgung zu verbessern.

Doch das ineffiziente Modell zur Finanzierung des Gesundheitssystems führt dazu, dass sich vor allem bei der stationären Versorgung Schulden anhäufen.

- (13) Staatseigene Unternehmen sind nach wie vor stark in der Wirtschaft Kroatiens vertreten. Die Maßnahmen zugunsten einer verbesserten Führung und Kontrolle dieser Unternehmen kommen nur langsam voran, und die Produktivität und Rentabilität der Unternehmen ist nach wie vor gering. Die Verabschiedung neuer Gesetze, die die Verwaltung und Veräußerung von Staatsvermögen regeln, hat sich weiter verzögert, was wiederum die Umsetzung zentraler politischer Maßnahmen, die eine Öffnung der staatseigenen Unternehmen für privates Kapital und die Aktivierung anderer Vermögenswerte bewirken sollen, behindert.
- (14) Im November 2017 wurde die unabhängige Überprüfung der Aktiva-Qualität der kroatischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung abgeschlossen. Angesichts der Bedeutung dieser Bank für die Durchführung der EU-Finanzierungsinstrumente und die Investitionsoffensive für Europa sowie ihres zunehmenden Engagements im Bereich der direkten Kreditvergabe sollten die Ergebnisse der Überprüfung dazu genutzt werden, den Aufsichts- und Regulierungsrahmen der Bank sowie ihre Leitung zu stärken.
- (15) Verwaltungslasten und steuerähnliche Abgaben wirken sich nach wie vor negativ auf das Unternehmensumfeld aus. Der Bürokratieabbau kam zwar stetig, aber nur langsam voran. Kürzungen bei den steuerähnlichen Abgaben fanden bislang nur in begrenztem Umfang statt; da weder das Register regelmäßig aktualisiert wird, noch Folgenabschätzungen zu den geplanten Kürzungen durchgeführt wurden, ist die Transparenz gering.
- (16) Um die Ziele der Strategie zur Korruptionsbekämpfung 2015-2020 zu erreichen, muss der Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung 2017-2018 vollständig umgesetzt werden. Bei mehreren Kernelementen besteht noch Verbesserungsbedarf, insbesondere bei der Offenlegung von Vermögenswerten und Interessenkonflikten, der Sensibilisierung für bestehende Kanäle für die Meldung von Missständen und der wirksamen Kontrolle der mit der Vergabe öffentlicher Aufträge verbundenen Risiken, die aufgrund des großen Anteils der internen Auftragsvergabe durch staatseigene Unternehmen nach wie vor anfällig für Korruption ist.
- (17) Die restriktive Regulierung der Waren- und Dienstleistungsmärkte, insbesondere die Vielzahl der überaus stark reglementierten Berufe, wirkt wettbewerbshemmend. Vor dem Hintergrund des starken Widerstands vonseiten der Interessengruppen kommt der Regulierungsabbau nur langsam voran.
- (18) Langwierige Gerichtsverfahren und ein erheblicher Rückstand beeinträchtigen nach wie vor die Qualität und Effizienz des Justizwesens und folglich auch das Unternehmensumfeld. Die festzustellende Verringerung des Rückstands ist weniger auf eine schnellere Bearbeitung der Fälle als auf die geringere Zahl neuer Fälle zurückzuführen. Trotz Verbesserungen werden elektronische Kommunikationsmittel bei Gerichts- und Insolvenzverfahren nach wie vor zu wenig genutzt.
- (19) Die Strategie Kroatiens für eine intelligente Spezialisierung sieht einige gezielte Anstrengungen zur Reform des nationalen Wissenschafts- und Innovationssystems vor. Die politischen Bereiche, die für die Förderung von Wissenschaft und Innovation zuständig sind, scheinen nicht aufeinander abgestimmt zu sein, was die Umsetzung der Strategie erschwert. Auch die großen kroatischen Universitäten haben stark fragmentierte Leitungsstrukturen und unterliegen starren Verwaltungsvorschriften. Die

Zusammenarbeit zwischen den Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft ist nur schwach ausgeprägt. In Ermangelung einer systematischen Überwachung und Bewertung der Auswirkungen der bestehenden Forschungs- und Innovationsmaßnahmen können keine angemessenen Prioritäten gesetzt werden. Für das tertiäre Bildungssystem könnten Anreize zur Steigerung der Qualität und Arbeitsmarktrelevanz sinnvoll sein.

- (20) Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 hat die Kommission die Wirtschaftspolitik Kroatiens umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2018 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm 2018 und das Nationale Reformprogramm 2018 sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an Kroatien gerichteten Empfehlungen der Vorjahre 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 Union insgesamt durch auf Unionsebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit Unionsvorschriften und -leitlinien beurteilt.
- (21) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm 2018 geprüft und ist zu der Auffassung gelangt, dass Kroatien den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhalten wird.
- (22) Vor dem Hintergrund 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 4 wider —

EMPFIEHLT, dass Kroatien 2018 und 2019

1. den haushaltspolitischen Rahmen stärkt, unter anderem durch Stärkung des Mandats und der Unabhängigkeit des Ausschusses für Haushaltspolitik; eine periodische Immobiliensteuer einführt.
2. der Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen entgegenwirkt, den Übergang zu einem höheren gesetzlichen Renteneintrittsalter beschleunigt und die Rentenbestimmungen für bestimmte Kategorien an die Vorschriften des allgemeinen Systems anpasst; die Reform des Systems der allgemeinen und beruflichen Bildung voranbringt, um dessen Qualität und Arbeitsmarktrelevanz sowohl für Jugendliche als auch für Erwachsene zu verbessern; die Sozialleistungen konsolidiert und ihre armutsverringende Wirkung verbessert.
3. die territoriale Zersplitterung der öffentlichen Verwaltung abbaut, die Aufgabenverteilung strafft und die Kapazitäten zur Ausarbeitung und Umsetzung öffentlicher Maßnahmen stärkt; in Abstimmung mit den Sozialpartnern einheitliche Lohnbildungssysteme in der öffentlichen Verwaltung und den öffentlichen Diensten einführt.
4. die Unternehmensführung und -kontrolle in staatseigenen Unternehmen verbessert und die Veräußerung staatseigener Unternehmen und nicht-produktiver Vermögenswerte intensiviert; die Belastung, die Unternehmen durch steuerähnliche Abgaben und aufwendige Verwaltungs- und Rechtsvorschriften entsteht, in signifikanter Weise verringert; bei unternehmensorientierten Dienstleistungen und reglementierten Berufen den Wettbewerb steigert; die Dauer von Gerichtsverfahren

verkürzt und die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel in Gerichten verbessert.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*