EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.5.13.
COM(2015) 261 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Horvátország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Horvátország 2015. évi konvergenciaprogramját

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Horvátország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Horvátország 2015. évi konvergenciaprogramját

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre[1] és különösen annak 9. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre[2] és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására[3],

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira[4],

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

(1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta a Bizottság „*Európa 2020*” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a növekedést és a foglalkoztatást célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát. A stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.

(2) A Tanács a Bizottság javaslatai alapján 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok

[1] HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
[2] HL L 306., 2011.11.23., 25. o.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot. Ezek együttesen alkotják az „integrált iránymutatásokat”, és a tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe ezeket.

(3) A Tanács 2014. július 8-án ajánlást fogadott el Horvátország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Horvátország 2014. évi aktualizált konvergenciaprogramját.

(4) A Bizottság 2014. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést[5], amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2015. évi európai szemeszterét. Szintén 2014. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést[6], amelyben Horvátországot azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.

(5) Az Európai Tanács 2014. december 18-án meghatározta a beruházások fokozásához, a strukturális reformok felgyorsításához és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidációhoz szükséges prioritásokat.

(6) A Bizottság 2015. február 26-án közzétette a Horvátországra vonatkozó 2015. évi országjelentését[7]. Az országjelentésben a Bizottság megvizsgálta a 2014. július 8-án elfogadott országspecifikus ajánlások kapcsán Horvátország által elért eredményeket. Az országjelentés tartalmazza az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálat eredményeit is. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Horvátországban túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok tapasztalhatók, amelyek határozott szakpolitikai intézkedéseket és egyedi nyomon követést tesznek szükségessé. Mindenekelőtt a visszafogott növekedés, a vállalkozások megkésett szerkezetátalakítása és a lesújtó foglalkoztatási teljesítmény miatt, a közszektor gyenge irányítása mellett jelentősen megnövekedtek a rossz versenyképességgel, a jelentős külső kötelezettségállománnyal és a növekvő államadóssággal összefüggő kockázatok.

(7) Az országjelentés nyilvánosságra hozatalát követően, 2015 márciusában a horvát hatóságok párbeszédet kezdtek a bizottsági szolgálatokkal a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok kezeléséhez leginkább szükséges reformokról. A hatóságok konstruktívan vettek részt a párbeszédben és számos releváns intézkedést jelentettek be, többek között az adójellegű díjak csökkentését 2016–2017-ben, az állami ügynökségek és a központi államigazgatás regionális egységei rendszerének racionalizálását, a helyi önkormányzati egységek önkéntes egyesülésének ösztönzését, a jogbiztonság fokozását, valamint az állami számvevőszék megerősítését. Számos más területen részletezték a reformterveket, amelyek többek között a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentésére és az állami vállalatok irányításának javítására irányulnak. Több területen azonban az ambíció szintje elmarad a várakozásoktól, mindenekelőtt az előrehozott nyugdíjba vonulásra vonatkozó szabályok szigorítása, valamint a kiadások felülvizsgálatából származó megállapítások nyilvánosságra hozatala és végrehajtása tekintetében, bár a hiányosságok részbeni kezelésére előterjesztettek néhány kiegészítő intézkedést.

(8) Horvátország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágához tartozik. A 2015. évi konvergenciaprogramja alapján a kormány a túlzott hiány kiigazítását 2017-re tervezi, ami nincs összhangban a Tanács által meghatározott 2016-os

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904.
[7] SWD(2015) 30 final.

határidővel. A kormány tervei szerint az államháztartási hiányt fokozatosan, 2015-ben a GDP 5,0 %-ára, 2016-ban 3,9 %-ára, majd 2017-re tovább, a GDP 2,7 %-ára csökkenti. A konvergenciaprogram szerint a GDP-arányos államadósság várhatóan 2017-ben a GDP 92,5 %-ának megfelelő értéken tetőzik, majd ezt követően 2018-ra 92,4 %-kal nagyjából stabilizálódik. A költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv némileg optimistának tűnik, mivel a növekedés megfelel a bizottsági előrejelzésnek, viszont a programban vázolt mögöttes konszolidációs erőfeszítés magasabb szintű a bizottsági előrejelzésben figyelembe vettnél. A 2015-től kezdődő időszakra kitűzött hiánycélok elérését támogató intézkedéseket csak részben határozták meg pontosan. A Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése alapján nem várható, hogy 2016-ig megvalósul a túlzott hiány időben történő és tartós kiigazítása. A végrehajtott diszkrecionális intézkedések mértéke alapján a költségvetési erőfeszítés 2014-ben megfelelt a tanácsi ajánlásnak. A 2015-re előre jelzett visszaesés ellenére ugyanez a helyzet, ha a 2014-es és 2015-ös intézkedéseket összesítve vesszük figyelembe. 2014–2015 tekintetében a strukturális egyenleg (kiigazított) változása azonban nem éri el az ajánlott mértéket. 2016 vonatkozásában a költségvetési erőfeszítés elmarad a Tanács által ajánlottól, ezért további strukturális intézkedésekre lesz szükség. A konvergenciaprogram értékelése alapján és a Bizottság 2015. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Horvátország nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek.

(9) Horvátország 2015. április 23-án benyújtotta 2015. évi nemzeti reformprogramját és 2015. évi konvergenciaprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

(10) Horvátországban jelenleg folyik a kiadások felülvizsgálata, különösen a bér-, a társadalombiztosítási és a támogatási kiadások hatékonyságának megvalósítása érdekében, és kellő költségvetési mozgásteret kell biztosítani a növekedést ösztönző kiadási tételek és beruházások előnyben részesítéséhez. Horvátországban a rendszeres ingatlanadókból származó bevételek aránya a GDP-ben uniós szinten a legalacsonyabbak között van. Az elmúlt évben intézkedésekre került sor az adómorál javítása céljából, többek között a héacsalás kezelése érdekében és most további fellépésre van szükség. A legújabb reformok megerősítették Horvátország költségvetési keretét, de továbbra is komoly problémák állnak fenn. A hatékony kiadás-ellenőrzés és a költségvetési korlátok következetes alkalmazása terén jelentkező hiányosságok hátrányosan hatnak a költségvetési szakpolitikára és az ellenőrzés során negatív megállapításokhoz vezetnek. A gyorsan növekvő államadósság jelzi, hogy az államadósság kezelése terén sokkal aktívabb megközelítésre van szükség.

(11) A nyugdíjrendszerre komoly terhet ró a korengedményes nyugdíjban részesülők nagy száma, az előrehozott nyugdíjazás túlzottan nagyvonalú rendszere egyes szakmák esetében, valamint a számos speciális nyugdíjrendszer. A munkaerőpiacról történő korai kilépést megkönnyíti az, hogy viszonylag alacsony, illetve egyes munkavállalók esetében nulla a nyugdíjcsökkentés mértéke. Az előrehozott nyugdíjba vonulás minimális korhatára és a kötelező nyugdíjkorhatár közötti különbség is magas az uniós átlaghoz képest, amely nem éri el a három évet. Emellett a rendszer erősen széttagolt, így kevesebb forrás áll rendelkezésre a szokásos nyugdíjak kifizetésére. Ennek következtében a nyugellátás szintje – a hasonló kiadási arányok ellenére – alacsonyabb, mint a legtöbb tagállamban. Ami az egészségügyi ágazatot illeti, a rendszeres hátralékok továbbra is költségvetési

kockázatot jelentenek. Intézkedéseket kezdeményeztek a kórház-finanszírozás racionalizálására, de ezt végrehajtási kockázatok övezik. A költségvetés 10 %-os növelése csak részben fedezi a finanszírozási igényt: további, hatékonyságból eredő megtakarításokra van szükség ahhoz, hogy 2017-ig teljesen meg lehessen szüntetni a hátralékokat.

(12) A válság utáni időszakban korlátozott bérkiigazításra került sor, ami súlyosbította a foglalkoztatásra gyakorolt negatív hatást. 2014-ben lezárult a bérmegállapítási gyakorlatok átfogó vizsgálata, amely feltárta, hogy a rendszer rugalmatlansága akadályozza a makrogazdasági környezet változásaihoz való alkalmazkodást. Problémát jelent mindenekelőtt a magán- és az állami szektor, többek között az állami vállalatok közötti jelentős különbség, a kollektív szerződések kiterjesztése a szerződés által nem kötelezett felekre és a már nem hatályos megállapodások lezárásához kapcsolódó nehézségek. A vizsgálatot konkrét szakpolitikai intézkedéseknek kell követniük. Fontos nyomon követni a 2013–2014. évi munkaerő-piaci reform hatásait is.

(13) A gazdaságilag aktív népességet hátrányosan befolyásolja a gyorsan idősödő népesség és az ehhez társuló, – különösen a fiatalok és az 50 év felettiek körében – alacsony aktivitási ráta. Az aktív munkaerő-piaci intézkedések – alkalmazási körük kiterjesztése és a rájuk fordított megnövelt kiadások ellenére – még mindig nem érik el kellő mértékben a tartósan munkanélküli személyeket, az idősebb munkavállalókat, valamint az oktatásban, foglalkoztatásban vagy képzésben részt nem vevő fiatalokat. A felsőfokú oktatásban részt vevők aránya az Unióban a legalacsonyabbak között van. A készségkereslet és -kínálat közötti eltérések, valamint az oktatási és képzési rendszer problémái gátolják a magasabb iskolai végzettség megszerzését. A nagyméretű informális gazdaság változatlanul fennálló problémát jelent és nagyarányú be nem jelentett munkavégzést eredményez. A be nem jelentett munkavégzés leküzdésére felállított bizottság által 2014 végén meghatározott intézkedéseket végre kell hajtani. Jelenleg 80-nál több különböző szociális ellátás és program van. Megkezdődött az ellátások összevonása, de a megfelelőség javítása és a támogatottak körének felülvizsgálata céljából 2015-ben további reformintézkedésekre van szükség.

(14) A feladatkörök elosztása az országos és helyi szint között komplex és széttagolt, ami veszélyezteti az államháztartás irányítását és rontja az állami kiadások hatékonyságát. A szakpolitikai feladatok jelenlegi megosztása és a helyi hatóságoknál jelentkező igazgatási hiányosságok számos területet közvetlenül befolyásolnak, így az adóbeszedést, a szociális ellátások nyújtását, az európai strukturális és beruházási alapokból származó források kezelését, a közbeszerzést és a közszolgáltatások nyújtását. Rövid távú intézkedésként a hatóságok olyan mechanizmusok létrehozását tervezik, amelyek ösztönzik az önkormányzati egységek önkéntes egyesülését és koordinálását. A központi kormányzatban – a 2014-ben végzett vizsgálat alapján – folytatódott az állami ügynökségek rendszerének reformja és racionalizálása.

(15) Horvátországban az üzleti környezetet jelentős intézményi hiányosságok befolyásolják, többek között szabályozási instabilitás, a jogszabályban előírt minőségellenőrzés gyengesége, magas megfelelési költségek, diszkriminatív gyakorlatok és a szolgáltatókra vonatkozó túlzott korlátozások, jelentős adminisztratív terhek, számtalan adójellegű díj, az igazgatási szervek munkájának csekély átláthatósága és kiszámíthatósága különösen helyi szinten, a különböző fejlettségű elektronikus kommunikációs csatornák, a hosszadalmas

igazságszolgáltatási eljárások, különösen a kereskedelmi bíróságokon, amelyek esetében az ügykezelés korszerűsítésére van szükség. Az új korrupcióellenes stratégia nem megfelelően összpontosított és részletezett; mindezt a stratégia végrehajtására irányuló cselekvési tervben kezelni kell.

(16) Az állami vállalatok felügyelete a helyi szinten létrehozott vállalatok és a nagyobb állami vállalatok leányvállalatai tekintetében nem megfelelő. A hatóságok a stratégiai vállalatok számának csökkentését és a privatizációs ütemterv felgyorsítását tervezik. Folytatni kell az irányítás minőségének javítását, ideértve a különböző állami vállalatokra kiterjedő felügyelet megerősítését és összehangolását. Az igazgatótanácsi tagok kinevezése nem átlátható és az alkalmassági követelmények viszonylag gyengék, ami gátolja az állami vagyon megfelelő kezelését.

(17) A hatékony és átlátható korai szanálási és fizetésképtelenségi jogi keret létrehozása alapvető előfeltétele a horvát vállalkozásokra nehezedő jelentős hitelállomány-leépítési nyomás enyhítésének és egy olyan kultúra előmozdításának, amely támogatja a korai szerkezetátalakítást és a második esély kihasználását. A fizetésképtelenséget megelőző eljárásokra vonatkozó jogszabályok vizsgálata azt jelzi, hogy a jelenlegi jogalkotási keret előzetes eljárásainak hatékonysága az Unióban a legalacsonyabbak között van. Megkezdődött a fizetésképtelenség jogi keretének reformja, amely a tervek szerint 2015 első felében kerül a parlament elé elfogadásra. A horvát Újjáépítési és Fejlesztési Bank fontos szerepet játszhat Horvátország gazdasági fellendítésében. A bank közvetlenül ki van téve a hitelezési kockázatoknak, ami befolyásolhatja az államháztartást. Fontos ezért, hogy megfelelő prudenciális felügyelet és erős vállalatirányítás mellett működjön. Szükség lenne továbbá a banki vezetés elszámoltathatóságára vonatkozó rendelkezések struktúrájának és átláthatóságának javítására. Mivel devizakockázat és devizával összefüggő hitelezési kockázat merült fel, olyan hosszú távú, szilárd jogi alappal rendelkező megoldásra van szükség, amely arányos és méltányos, és a legnehezebb helyzetben lévő hitelfelvevők támogatására összpontosít.

(18) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elvégezte Horvátország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, és azt közzétette a 2015. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Horvátországnak címzett ajánlások nyomán hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak a programoknak Horvátország fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. Az alábbi 1–6. ajánlás tükrözi az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat.

(19) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Horvátország konvergenciaprogramját, és arról alkotott véleményét[8] mindenekelőtt az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

(20) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a nemzeti reformprogramot és a konvergenciaprogramot. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–6. ajánlás tükrözi,

[8] Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.

AJÁNLJA, hogy Horvátország 2015–2016-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A szükséges intézkedések 2015-ben történő végrehajtásával és a 2016-ra vonatkozó költségvetési stratégia megerősítésével 2016-ra biztosítsa a túlzott hiány tartós kiigazítását. Hozza nyilvánosságra és hajtsa végre a kiadások felülvizsgálatának megállapításait. Javítsa a kiadások ellenőrzését központi és helyi szinten, mindenekelőtt a költségvetési korlátokat túllépő egységekre vonatkozó szankcionálási mechanizmus létrehozásával. Fogadja el a költségvetési felelősségről szóló törvényt és erősítse meg az állami számvevőszék kapacitását és szerepét. Vezessen be rendszeres ingatlanadót és javítsa a héaszabályok betartását. Erősítse meg az államadósság-kezelést, különösen az adósságkezelési stratégia éves nyilvánosságra hozatala és megfelelő erőforrások biztosítása révén.

2. A munkaerőpiacról való korai kilépés szankcionálásával fogja vissza az előrehozott nyugdíjba vonulást. A különösen nehéz és a veszélyes szakmák meghatározásának szigorítása révén javítsa a nyugdíjkiadások megfelelőségét és hatékonyságát. Kezelje az egészségügyben jelentkező költségvetési kockázatokat.

3. A szociális partnerekkel konzultálva és a nemzeti gyakorlatok alapján szüntesse meg a bérmegállapítási keret hiányosságait annak érdekében, hogy előmozdítsa a béreknek a termelékenységhez és a makrogazdasági feltételekhez való igazítását. Erősítse meg a munkanélküli és az inaktív személyek ösztönzését keresőtevékenység megkezdésére. A 2014. évi felülvizsgálat alapján hajtsa végre a társadalombiztosítási rendszer reformját és a célzottság javításával, valamint az átfedések megszüntetésével folytassa a szociális ellátások összevonását.

4. A feladatkörök funkcionális elosztására vonatkozó új modell kialakításával és az állami ügynökségek rendszerének racionalizálásával csökkentse a központi és helyi szintű kormányzat széttagoltságának és átfedéseinek mértékét. Növelje az állami vállalati szektor átláthatóságát és elszámoltathatóságát, mindenekelőtt a vezetői kinevezések és a kompetenciára vonatkozó követelmények tekintetében. Mozdítsa elő az állami vállalatok kisebbségi részvénycsomagjainak jegyzését és a privatizációt.

5. Csökkentse jelentősen az adójellegű díjakat és szüntesse meg a szolgáltatókra vonatkozó túlzott korlátozásokat. Állapítsa meg és hajtsa végre az igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságának és színvonalának javítását célzó intézkedéseket, mindenekelőtt a kereskedelmi bíróságok tekintetében.

6. Erősítse meg a vállalkozásokra vonatkozó, a fizetésképtelenséget megelőző és a fizetésképtelenségi kereteket az adósságátütemezés megkönnyítése érdekében, és hozza létre a magáncsőd eljárását. A nemteljesítő vállalati hitelek magas aránya, a devizaalapú lakáshitelek és egyes hitelintézetek gyenge irányítási gyakorlata jelentette kihívások leküzdése érdekében erősítse meg a pénzügyi szektor lehetőségeit a fellendüléshez való hozzájárulásra.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök