EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Horvaatia 2015. aasta riiklikku reformikava

ja esitatakse nõukogu arvamus Horvaatia 2015. aasta lähenemisprogrammi kohta

Soovitus:

NÕUKOGU SOOVITUS,

milles käsitletakse Horvaatia 2015. aasta riiklikku reformikava

ja esitatakse nõukogu arvamus Horvaatia 2015. aasta lähenemisprogrammi kohta

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 121 lõiget 2 ja artikli 148 lõiget 4,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta,[1] eriti selle artikli 9 lõiget 2,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. novembri 2011. aasta määrust (EL) nr 1176/2011 makromajandusliku tasakaalustamatuse ennetamise ja korrigeerimise kohta,[2] eriti selle artikli 6 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni soovitust[3],

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone[4],

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeldusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

võttes arvesse majandus- ja rahanduskomitee arvamust,

võttes arvesse sotsiaalkaitsekomitee arvamust,

võttes arvesse majanduspoliitika komitee arvamust

ning arvestades järgmist:

(1) Euroopa Ülemkogu kiitis 26. märtsil 2010 heaks komisjoni ettepaneku käivitada uus tööhõive ja majanduskasvu strateegia „Euroopa 2020”, mis põhineb majanduspoliitika tõhustatud koordineerimisel. Strateegia keskendub esmatähtsatele valdkondadele, kus on vaja võtta meetmeid Euroopa jätkusuutliku majanduskasvu ja konkurentsivõime potentsiaali suurendamiseks.

(2) 13. juulil 2010 võttis nõukogu komisjoni ettepanekute põhjal vastu soovituse liikmesriikide ja liidu majanduspoliitika üldsuuniste kohta ajavahemikuks 2010–2014 ning 21. oktoobril 2010 otsuse liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta.

[1] EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.
[2] ELT L 306, 23.11.2011, lk 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

Neid kahte dokumenti koos nimetatakse koondsuunisteks ning liikmesriikidel paluti neid oma majandus- ja tööhõivepoliitikas arvesse võtta.

(3) Nõukogu võttis 8. juulil 2014 vastu soovituse, milles käsitleti Horvaatia 2014. aasta riiklikku reformikava ja esitas arvamuse Horvaatia 2014. aasta lähenemisprogrammi kohta.

(4) 28. novembril 2014 võttis komisjon vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi,[5] mis tähistas majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2015) algust Samal päeval võttis komisjon määruse (EL) nr 1176/2011 alusel vastu häiremehhanismi aruande,[6] milles nimetati Horvaatiat liikmesriigina, mille olukorda tuleb põhjalikult analüüsida.

(5) Euroopa Ülemkogu kiitis 18. detsembril 2014 heaks prioriteedid investeeringute suurendamise, struktuurireformide kiirendamise ning vastutustundliku ja kasvu soodustava eelarve konsolideerimise tagamiseks.

(6) 26. veebruaril 2015 avaldas komisjon Horvaatia 2015. aasta riigiaruande[7]. Riigiaruandes hinnati Horvaatia edusamme 8. juulil 2014 vastu võetud riigipõhiste soovituste täitmisel. Riigiaruanne hõlmab ka vastavalt määruse (EL) nr 1176/2011 artiklile 5 tehtud põhjaliku analüüsi tulemusi. Komisjoni analüüsi põhjal võib järeldada, et Horvaatias esineb ülemäärane makromajanduslik tasakaalustamatus, mis nõuab otsustavaid poliitikameetmeid ja erijärelevalvet. Eriti olukorras, kus majanduskasv on tagasihoidlik, ettevõtete restruktureerimine viibib ja tööhõive tulemusnäitajad on viletsad, on nõrga konkurentsivõime, suurte väliskohustuste ja valitsemissektori kasvava võla ning sellele lisanduva avaliku sektori nõrga juhtimisega seotud riskid märkimisväärselt suurenenud.

(7) Pärast riigiaruande avaldamist 2015. aasta märtsis alustasid Horvaatia ametiasutused komisjoni talitustega dialoogi ülemäärase makromajandusliku tasakaalustamatuse probleemi lahendamiseks kõige vajalikumate reformide üle. Ametiasutused lähenesid dialoogile konstruktiivselt ja tegid teatavaks mitu olulist meedet, sealhulgas maksutaoliste lõivude vähendamine 2016. ja 2017. aastal, keskvalitsuse haldusasutuste riigiametite ja piirkondlike üksuste süsteemi ratsionaliseerimine, kohalike omavalitsusüksuste vabatahtlike ühinemiste stimuleerimine, õigusliku ebakindluse vähendamine ja riigikontrolli tugevdamine. Mitmes muus valdkonnas, nagu näiteks ettevõtjate halduskoormuse vähendamine ja riigiettevõtete juhtimise parandamine, kirjeldati reformikavasid üksikasjalikumalt. Kuid tulemuslikkuse tase jääb mitmes valdkonnas allapoole ootusi, seda eriti ennetähtaegselt pensionile jäämist reguleerivate normide karmistamise ja kulude analüüsi järelduste avaldamise ja rakendamise osas, ehkki selle puudujäägi osaliseks kompenseerimiseks esitati mõned lisameetmed.

(8) Horvaatia suhtes kohaldatakse praegu stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslikku osa. 2015. aasta lähenemisprogrammi kohaselt kavatseb valitsus korrigeerida ülemäärase eelarvepuudujäägi 2017. aastaks, mis ei ole kooskõlas nõukogu soovitatud tähtajaga (2016. aasta). Valitsus kavatseb järk-järgult vähendada valitsemissektori nominaalset eelarvepuudujääki 2015. aastal 5,0 %ni SKPst, 2016. aastal 3,9 %ni SKPst ja 2017. aastaks 2,7 %ni SKPst. Lähenemisprogrammi kohaselt peaks valitsemissektori võla suhe SKPsse saavutama 2017. aastal tipptaseme 92,5 % SKPst ja üldiselt

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

stabiliseeruma 92,4 %ni SKPst 2018. aastal. Eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium tundub olevat suhteliselt soodne – ehkki majanduskasv on samal tasemel, on eelarve konsolideerimiseks tehtud püüdlused lähenemisprogrammis suuremad kui komisjoni prognoosis. Alates 2015. aastast kavandatud eelarvepuudujäägi eesmärkide toetamiseks võetavaid meetmeid on vaid osaliselt täpselt kirjeldatud. Komisjoni 2015. aasta kevadprognoosi põhjal ei eeldata ülemäärase eelarvepuudujäägi õigeaegset ja kestvat korrigeerimist 2016. aastaks. Võetud kaalutlusõiguslike meetmete summa põhjal oli eelarve konsolideerimise määr 2014. aastal kooskõlas nõukogu soovitusega. Sama kehtib aastatel 2014 ja 2015 ka kumulatiivselt, hoolimata 2015. aastaks prognoositud puudujäägist. (Kohandatud) muutused struktuurses eelarvepositsioonis on aastatel 2014–2015 siiski allpool soovitatud väärtust. 2016. aastal on eelarve konsolideerimise määr allpool nõukogu soovitatud taset. Seetõttu on vaja võtta täiendavaid struktuurimeetmeid. Nõukogu on lähenemisprogrammile antud hinnangu põhjal ja komisjoni 2015. aasta kevadprognoosi arvesse võttes seisukohal, et on oht, et Horvaatia ei täida stabiilsuse ja kasvu pakti nõudeid.

(9) Horvaatia esitas 23. aprillil 2015 oma 2015. aasta riikliku reformikava ja 2015. aasta lähenemisprogrammi. Selleks et võtta arvesse kõnealuste programmide omavahelisi seoseid, hinnati neid ühel ja samal ajal.

(10) Horvaatia vaatab praegu läbi oma kulusid, et saavutada tõhusus eelkõige palkade, sotsiaalkindlustuse ja toetuste osas ja pakkuda piisavat eelarvepoliitilist manööverdamisruumi majanduskasvu soodustavate kulutuste ja investeeringute tegemiseks. Omandi korduvast maksustamisest saadava tulu osakaal SKPst on Horvaatias üks ELi madalamaid. Viimase aasta jooksul on astutud samme maksukuulekuse parandamiseks, kaasa arvatud meetmed käibemaksupettuse probleemi lahendamiseks, ja nüüd on vaja tegutseda. Horvaatia eelarveraamistikku on hiljutiste reformidega toetatud, kuid probleemid ei ole kadunud. Kulude tõhusa kontrolli ja eelarvepiirangute järjekindla kohaldamisega seotud puudused mõjutavad negatiivselt eelarvepoliitikat ja audititulemusi. Kiiresti kasvav valitsemissektori võlg nõuab palju aktiivsemat lähenemist valitsemissektori võla haldamisele.

(11) Pensionisüsteemi mõjutab ennetähtaegselt pensionile jäänute suur arv, teatavate elukutsete puhul kehtiv liiga helde ennetähtaegselt pensionile jäämise süsteem ja arvukad eripensionid. Ennetähtaegselt pensionilejäämist hõlbustab sellega seonduv pensioni võrdlemisi väike vähenemine, mida teatavate elukutsete esindajate puhul üldse ei kohaldata. Erinevus ennetähtaegselt pensionile jäämise alamea ja seadusjärgse pensioniea vahel on võrreldes ELi keskmisega –vähem kui kolm aastat – samuti suur. Lisaks on süsteem väga killustatud, mis avaldab survet kulutustele tavapensionidele. Selle tulemusena on pensionisüsteemi kulude ja tulude suhe hoolimata võrreldavatest kuludest väiksem kui enamikus liikmesriikides. Tervishoiusektoris põhjustavad korduvad võlgnevused jätkuvalt eelarveriske. Algatatud on meetmed haiglate rahastamise ratsionaliseerimiseks, kuid nende rakendamisega seonduvad riskid. Eelarve suurendamine 10 % võrra katab rahastamisvajadused vaid osaliselt ning selleks, et tagada võlgnevuste täielik kõrvaldamine 2017. aastaks, on vaja täiendavaid tõhusaid kokkuhoiumeetmeid.

(12) Kriisijärgse perioodi piiratud palgakohandused teravdasid negatiivset mõju tööhõivele. 2014. aastal läbiviidud palkade kindlaksmääramise ja palgakorralduse tavade laiaulatuslik analüüs osutas, et süsteemis puudub makromajandusliku keskkonna muutustega kohanemiseks vajalik paindlikkus. Konkreetsed puudused on seotud suurte palgaerinevustega era- ja avaliku sektori, kaasa arvatud riigiettevõtete

vahel, kollektiivlepingute laiendamisega osapooltele, kes pole lepingule alla kirjutanud, ning aegunud lepingute lõpetamisega seonduvate probleemidega. Analüüsile peavad järgnema konkreetsed poliitikameetmed. Samuti on oluline jälgida 2013.–2014. aasta tööturureformi tulemusi.

(13) Tööjõudu mõjutab negatiivselt kiiresti vananev elanikkond koos madala aktiivsuse määraga, seda eriti noorte ja üle 50aastaste töötajate hulgas. Hoolimata sellest, et aktiivse tööturupoliitika ulatust ja sellele tehtavaid kulutusi on suurendatud, ei jõuta piisaval määral pikaaegsete töötuteni, eakamate töötajateni ning mittetöötavate ja mitteõppivate noorteni. Kõrgema haridustasemega inimeste osakaal on üks Euroopa madalamaid. Oskuste nõudlusele mittevastavus ning puudused haridus- ja koolitussüsteemis heidutavad inimesi kõrgema hariduse omandamisel. Varimajanduse ulatus on jätkuvalt probleem ja sellest tuleneb deklareerimata töö sage esinemine. Meetmed, mille deklareerimata tööga võitlemise komisjon 2014. aasta lõpus kindlaks määras, tuleb nüüd ellu rakendada. Praegu on olemas üle 80 eri sotsiaalhüvitise ja -programmi. Hüvitiste ühendamine on alanud, kuid 2015. aastal tuleb hüvitiste katvuse ja piisavuse parandamiseks võtta täiendavaid reformimeetmeid.

(14) Pädevuste jaotus riikliku ja kohaliku tasandi vahel on keerukas ja killustatud ning see kahjustab riigi rahanduse juhtimist ja avaliku sektori kulutuste tõhusust. Poliitikaga seotud ülesannete praegune jaotus ja haldusalased puudused kohalikes ametiasutustes mõjutavad otseselt mitut valdkonda, sealhulgas maksukogumist, sotsiaalhüvitiste maksmist, Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide juhtimist, riigihankeid ja avalike teenuste osutamist. Lühiajalise meetmena on ametiasutustel kavas luua mehhanismid, mis aitavad kaasa kohalike omavalitsusüksuste vabatahtlikule ühinemisele või nende tegevuse omavahelisele koordineerimisele. Keskvalitsuse tasandil on 2014. aastal läbiviidud analüüsi põhjal otsustatud riigiametite süsteem varem reformida ja ratsionaliseerida.

(15) Horvaatia ettevõtluskeskkonda mõjutavad olulised institutsioonilised puudused, sealhulgas regulatiivne ebastabiilsus, õigusloome kvaliteedi kontrolli nõrkus, suured nõuete täitmisega seotud kulud, teenuseosutajaid mõjutav diskrimineerimine ja liigsed tõkked, suur halduskoormus, rohked maksutaolised lõivud, haldusasutuste töö vähene läbipaistvus ja prognoositavus, seda eriti kohalikul tasandil, ebaühtlaselt välja arendatud elektroonilise side kanalid ja pikad kohtumenetlused, seda eriti kaubanduskohtutes, kus on vajalik kohtuasjade haldamise süsteemi ajakohastamine. Uus korruptsioonivastane strateegia on laialivalguv ja samuti ei ole see piisavalt üksikasjalik. Selle probleemiga tuleks tegeleda strateegia rakendamise tegevuskavas.

(16) Avaliku sektori ettevõtete järelevalve seoses kohalikul tasandil asutatud ettevõtetega ja peamiste avaliku sektori ettevõtete tütarettevõtetega on puudulik. Ametiasutused kavatsevad vähendada strateegiliste ettevõtete arvu ja kiirendada erastamiskava. Tööd tuleb jätkata halduse kvaliteedi nimel, kaasa arvatud järelevalve tugevdamiseks ja ühtlustamiseks eri riigiettevõtetes. Juhatuse liikmete ametissenimetamine ei ole piisavalt läbipaistev ja pädevusnõuded on suhteliselt nõrgad, mis takistab avaliku omandi usaldusväärset haldamist.

(17) Tõhusa ja läbipaistva ettevõtete varajase päästmise ja maksejõuetuse raamistiku loomine on esmatähtis eeltingimus selleks, et leevendada märkimisväärset survet finantsvõimenduse vähendamiseks, millega Horvaatia ettevõtted silmitsi seisavad, ning et edendada varajase restruktureerimise ja nn teise võimaluse kultuuri. Maksejõuetuse-eelsete õigusaktide hindamine osutab, et praeguse õigusraamistiku

tõhusus maksejõuetuse-eelsete olukordade puhul on ELi madalaimate hulgas. Algatatud on maksejõuetuse raamistiku reform, mille vastuvõtmine parlamendis on kavandatud 2015. aasta esimeses pooles. Horvaatia rekonstruktsiooni- ja arengupangal võiks olla Horvaatia majanduse elavdamises oluline osa. Horvaatia rekonstruktsiooni- ja arengupank on otseselt avatud krediidiriskile, mis võib riigi rahandust mõjutada. Oluline on kohaldada panga suhtes usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet ja tugevat üldjuhtimist. Samuti on võimalik veelgi parandada panga juhtkonna vastutuse korralduse ülesehitust ja läbipaistvust. Pärast valuutariski ja vääringust tuleneva krediidiriski tekkimist on vaja pikaajalist lahendust, mis oleks proportsionaalne ja erapooletu, millel oleks tugev õiguslik alus ja mis keskenduks kõige rohkem hädas olevate laenuvõtjate abistamisele.

(18) Komisjon on Euroopa poolaasta raames Horvaatia majanduspoliitikat põhjalikult analüüsinud ja avaldanud tulemused 2015. aasta riigiaruandes. Ta on hinnanud ka lähenemisprogrammi ja riiklikku reformikava ning eelnevatel aastatel Horvaatiale esitatud riigipõhiste soovituste järelmeetmeid. Hindamisel on arvesse võetud kõnealuste dokumentide asjakohasust Horvaatia eelarve- ja sotsiaal-majanduspoliitika jätkusuutlikkuse seisukohast, aga ka nende vastavust ELi õigusnormidele ja suunistele, pidades silmas vajadust tugevdada Euroopa Liidu üldist majandusjuhtimist ja andes tulevastesse riiklikesse otsustesse ELi tasandi panuse. Euroopa poolaasta raames koostatud komisjoni soovitused kajastuvad allpool esitatud soovitustes 1–6.

(19) Võttes arvesse kõnealust hindamist, on nõukogu Horvaatia lähenemisprogrammiga tutvunud ja tema arvamus[8] selle kohta kajastub eelkõige soovituses 1.

(20) Nõukogu on komisjoni põhjalikust analüüsist ja kõnealusest hindamisest lähtudes riikliku reformikava ja lähenemisprogrammi läbi vaadanud. Määruse (EL) nr 1176/2011 artikli 6 alusel antud nõukogu soovitused kajastuvad allpool esitatud soovitustes 1–6,

SOOVITAB Horvaatial võtta aastatel 2015–2016 järgmisi meetmeid:

1. Kõrvaldada ülemäärane eelarvepuudujääk 2016. aastaks püsivalt, võttes selleks vajalikke meetmeid 2015. aastal ja tugevdades 2016. aastaks eelarvestrateegiat. Avaldada kulude analüüsi järeldused ja neid rakendada. Parandada kontrolli kulude üle kesk- ja kohalikul tasandil, eelkõige luues eelarvepiiranguid rikkuvate üksuste jaoks sanktsioonide süsteemi. Võtta vastu eelarvepoliitilise vastutuse seadus ja tugevdada riigikontrolli suutlikkust ja osatähtsust. Kehtestada korduv omandimaks ja parandada käibemaksukuulekust. Tõhustada valitsemissektori võla haldamist, eelkõige avaldades kord aastas võla haldamise strateegia ja tagades piisavad ressursid.

2. Vähendada ennetähtaegselt pensionile jäämist, suurendades enneaegse tööturult lahkumisega kaasnevat pensionivähendust. Parandada pensionikulude piisavust ja tõhusust, muutes raskete või ohtlike elukutsete määratlust rangemaks. Võidelda eelarveriskidega tervishoiusektoris.

3. Vähendada sotsiaalpartneritega konsulteerides ja kooskõlas riiklike tavadega puudusi palgakorralduse raamistikus, et soodustada palkade vastavusseviimist tööviljakuse ja makromajanduslike tingimustega. Parandada töötute või tööturult eemalejäänute stiimuleid palgalisele tööle asumiseks. Viia 2014. aasta analüüsi põhjal läbi

[8] Vastavalt nõukogu määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 9 lõikele 2.

sotsiaalkindlustussüsteemi reform ja koondada täiendavalt sotsiaalhüvitisi, parandades hüvitiste suunamist ja kõrvaldades hüvitiste kattumise.

4. Vähendada killustatuse ja kattuvuse ulatust kesk- ja kohaliku omavalitsuse tasandite vahel, luues uue, pädevuste funktsionaalse jaotamise mudeli ja ratsionaliseerides riigiametite süsteemi. Suurendada riigiettevõtete tegevuse läbipaistvust ja ettevõtete aruandekohustusi, eelkõige seoses juhatuseliikmete ametissenimetamise ja pädevusnõuetega. Kiirendada riigiettevõtete vähemusosalusega aktsiate noteerimist ja erastamist.

5. Vähendada oluliselt maksulaadseid lõivusid ja kõrvaldada teenuseosutajatele seatud liigsed takistused. Määrata kindlaks ja rakendada meetmed kohtusüsteemi, eriti kaubanduskohtute tõhususe ja kvaliteedi parandamiseks.

6. Tugevdada ettevõtetele suunatud maksejõuetuseelset ja maksejõuetusraamistikku, et hõlbustada võla restruktureerimist ja luua füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlus. Suurendada finantssektori suutlikkust tegeleda suurte ettevõtetele antud viivislaenudega ja välisvaluutas hüpoteeklaenudega ning mõnes asutuses levinud nõrkade juhtimistavadega, et sektor saaks aidata majandusel taastuda.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja