EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.5.2015
COM(2015) 261 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Kroatian vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Kroatian vuoden 2015 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Kroatian vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Kroatian vuoden 2015 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 9 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011[2] ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[3],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat[4],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi kasvu- ja työllisyysstrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia vauhdittaa kestävää kasvua ja lisätä kilpailukykyä.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 komission ehdotusten pohjalta suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden

[1] EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 261.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt suuntaviivat, jotka jäsenvaltioita on kehotettu ottamaan huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

(3) Neuvosto antoi 8 päivänä heinäkuuta 2014 suosituksen Kroatian vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta ja lausunnon Kroatian vuoden 2014 tarkistetusta lähentymisohjelmasta.

(4) Komissio hyväksyi 28 päivänä marraskuuta 2014 vuotuisen kasvuselvityksen[5], mikä aloitti vuoden 2015 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Komissio hyväksyi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella myös varoitusmekanismia koskevan kertomuksen[6], jossa se katsoi, että Kroatia kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.

(5) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 18 päivänä joulukuuta 2014 investointien edistämisen, rakenneuudistusten vauhdittamisen ja julkisen talouden vastuullisen ja kasvua edistävän vakauttamisen painopisteet.

(6) Komissio julkaisi 26 päivänä helmikuuta 2015 Kroatiaa koskevan vuoden 2015 maaraportin[7]. Siinä arvioitiin Kroatian edistymistä 8 päivänä heinäkuuta 2014 hyväksyttyjen maakohtaisten suositusten noudattamisessa. Maaraportti sisältää myös asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laaditun perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättelee analyysinsa perusteella, että Kroatian makrotaloudessa on epätasapainoja, jotka edellyttävät määrätietoisia politiikkatoimia ja erityisseurantaa. Kasvu on vaimeaa, yritysten rakennemuutokset viivästyneet ja työllisyystilanne hyvin huono, ja tässä tilanteessa heikkoon kilpailukykyyn, huomattavaan ulkomaanvelkaan ja jatkuvasti lisääntyvään julkiseen velkaan sekä julkisen sektorin hallinnon heikkouteen liittyvät riskit ovat lisääntyneet merkittävästi.

(7) Maaraportin julkaisemisen jälkeen Kroatian viranomaiset aloittivat maaliskuussa 2015 komission yksiköiden kanssa vuoropuhelun tarpeellisimmista uudistuksista makrotalouden liiallisen epätasapainon korjaamiseksi. Viranomaiset suhtautuivat vuoropuheluun rakentavasti ja ilmoittivat toteuttavansa asiaankuuluvia toimenpiteitä, mukaan lukien veronluonteisten maksujen vähentäminen vuosina 2016 ja 2017, valtion virastojärjestelmän ja keskushallinnon alueellisten yksiköiden järkeistäminen, paikallisten itsehallintoyksiköiden vapaaehtoisten sulautumisten kannustaminen, lainsäädäntöön liittyvien epävarmuustekijöiden vähentäminen ja valtiontalouden tarkastusviraston vahvistaminen. Uudistussuunnitelmia monilla muilla osa-alueilla, kuten yrityksille aiheutuvien hallinnollisten rasitteiden vähentäminen ja valtion omistamien yritysten ohjaus- ja hallintajärjestelmän parantaminen, kuvailtiin yksityiskohtaisemmin. Kunnianhimoisuuden aste ei kuitenkaan vastaa odotuksia kaikilla osa-alueilla. Tämä koskee erityisesti varhaiseläkkeelle siirtymistä koskevien sääntöjen tiukentamista ja menojen arvioinnin perusteella tehtyjen päätelmien täytäntöönpanoa. Joitakin lisätoimenpiteitä kuitenkin esitettiin, joilla tilannetta kompensoidaan osittain.

(8) Kroatiaan sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osiota. Vuoden 2015 lähentymisohjelman mukaan hallitus aikoo korjata liiallisen alijäämän vuoteen 2017 mennessä, mikä ei vastaa neuvoston suosittamaa vuoden 2016 määräaikaa. Hallituksen suunnitelmien mukaan julkisen sektorin alijäämä supistetaan suhteessa

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

BKT:hen 5,0 prosenttiin vuonna 2015, 3,9 prosenttiin vuonna 2016 ja edelleen 2,7 prosenttiin vuonna 2017. Lähentymisohjelman mukaan julkisen talouden velan odotetaan olevan suurimmillaan vuonna 2017, jolloin sen ennustetaan olevan 92,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, ja vakiintuvan sen jälkeen 92,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Julkisen talouden kehitysarvioiden taustalla oleva makrotalouden skenaario vaikuttaa jonkin verran suotuisalta – vaikka kasvu on samalla tasolla, ohjelman lähtökohtana olevat vakauttamistoimet ovat komission ennustetta laajempia. Toimenpiteet, joiden avulla tuetaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2015 eteenpäin, on täsmennetty vain osittain. Komission kevään 2015 talousennusteen mukaan liiallista alijäämää ei odoteta saatavan korjattua oikea-aikaisesti ja kestävästi vuoteen 2016 mennessä. Toteutettujen päätösperäisten toimenpiteiden perusteella julkisen talouden toimet vastasivat vuonna 2014 neuvoston suositusta. Sama pitää paikkansa tarkasteltaessa vuosien 2014 ja 2015 toimia kumulatiivisesti, vaikka vuoden 2015 toimien ennustetaan alittavan suositustason. Rakenteellisen rahoitusaseman (tarkistettu) muutos kaudella 2014–2015 jää kuitenkin alle suositetun arvon. Vuonna 2016 julkisen talouden toimet jäävät neuvoston suosituksia vähäisemmiksi. Tämän vuoksi tarvitaan lisää rakenteellisia toimenpiteitä. Neuvosto katsoo lähentymisohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2015 talousennusteen perusteella olevan vaarana, että Kroatia ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä.

(9) Kroatia toimitti vuoden 2015 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2015 lähentymisohjelmansa 23 päivänä huhtikuuta 2015. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(10) Kroatia arvioi parhaillaan menojaan, jotta voidaan tehostaa erityisesti palkka-, sosiaaliturva- ja avustusmenoja ja saavuttaa kasvua edistävien menojen ja investointien priorisoinnin edellyttämä riittävä julkisen talouden liikkumavara. Kroatian tulot juoksevista kiinteistöveroista suhteessa BKT:hen ovat EU:n alhaisimpia. Viime vuoden aikana on tehty aloitteita verosäännösten noudattamisen parantamiseksi, myös toimenpiteitä alv-petoksiin puuttumiseksi, ja näiden toimien toteuttaminen on nyt tarpeen. Kroatian julkisen talouden kehystä on kehitetty viimeaikaisilla uudistuksilla, mutta jäljellä on vielä merkittäviä haasteita. Menojen tehokkaaseen valvontaan ja budjettirajoitteiden johdonmukaiseen soveltamiseen liittyvät puutteet vaikuttavat kielteisesti finanssipolitiikkaan ja tarkastushavaintoihin. Nopeasti kasvava julkinen velka edellyttää selvästi aktiivisempaa lähestymistapaa velanhoidossa.

(11) Eläkejärjestelmä kärsii varhaiseläkkeelle siirtyvien henkilöiden suuresta määrästä, tiettyjen ammattien kohtuuttoman suotuisista varhaiseläkejärjestelmistä ja lukuisista erityiseläkejärjestelmistä. Varhaiseläkkeelle siirtymistä helpottaa se, että se alentaa eläkettä suhteellisen vähän tai tiettyjen työntekijöiden tapauksessa ei lainkaan. Alimman varhaiseläkeiän ja lakisääteisen eläkeiän välinen ero on myös erittäin suuri verrattuna EU:n keskiarvoon, joka on alle kolme vuotta. Lisäksi järjestelmä on erittäin sirpaloitunut, mikä rajoittaa tavallisiin eläkkeisiin käytettävissä olevia varoja. Tämän seurauksena eläkejärjestelmän hyötysuhde on alhaisempi kuin useimmissa jäsenvaltioissa, vaikka menot ovatkin vastaavalla tasolla. Terveydenhuoltoalan toistuvat maksurästit aiheuttavat edelleen rahoitusriskejä. Sairaaloiden rahoituksen järkeistämiseksi on käynnistetty toimenpiteitä, mutta niihin liittyy täytäntöönpanoriskejä. Määrärahojen korottaminen 10 prosentilla kattaa rahoitustarpeet vain osittain. Lisää tehokkuussäästöjä on tehtävä, jotta voidaan varmistaa maksurästien poistaminen kokonaan vuoteen 2017 mennessä.

(12) Palkkojen rajattu sopeuttaminen kriisin jälkeen on pahentanut kielteistä vaikutusta työllisyyteen. Vuonna 2014 valmistunut palkkojen määräytymisen ja palkanasetantakäytäntöjen kattava analyysi osoitti, että järjestelmässä ei ollut joustoa makrotaloudellisen ympäristön muutoksiin sopeutumiseksi. Erityisiä puutteita liittyy yksityisen ja julkisen sektorin, myös valtionyritysten, välisiin suuriin eroihin, työehtosopimusten soveltamiseen myös muihin kuin allekirjoittajaosapuoliin ja vanhentuneiden sopimusten irtisanomista koskeviin ongelmiin. Analyysin perusteella on nyt toteutettava konkreettisia politiikkatoimia. On myös tärkeää seurata vuosien 2013–2014 työmarkkinauudistuksen vaikutuksia.

(13) Työvoimaan vaikuttaa kielteisesti nopeasti ikääntyvä väestö ja erityisesti nuorten ja yli 50-vuotiaiden alhainen työssäkäyntiaste. Vaikka aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden kattavuutta ja niihin kohdennettuja varoja on lisätty, toimenpiteillä ei ole saavutettu riittävällä tavalla pitkäaikaistyöttömiä, ikääntyneitä työntekijöitä sekä koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevia nuoria. Korkeakoulutettujen määrä on EU:n alhaisimpia. Ammattitaidon kysynnän ja tarjonnan kohtaamattomuus ja yleissivistävän ja ammatillisen koulutusjärjestelmän puutteet vähentävät osallistumista korkea-asteen koulutukseen. Epävirallisen talouden laajuus on edelleen jatkuva haaste ja johtaa pimeän työteon korkeaan osuuteen. Toimenpiteet, jotka komissio esitteli pimeän työnteon torjumiseksi vuoden 2014 lopussa, on nyt toteutettava. Tällä hetkellä käytössä on yli 80 erilaista sosiaalietuutta ja -ohjelmaa. Etuuksien yhdistäminen on aloitettu, mutta vuonna 2015 tarvitaan lisää uudistuksia, jotta etuuksien kattavuutta ja riittävyyttä voidaan parantaa.

(14) Toimivallan jakautuminen kansallisen ja paikallistason välillä on monimutkaista ja sirpaloitunutta, mikä vaarantaa julkisten varojen hoidon ja tehokkaan käytön. Nykyinen poliittisten tehtävien jakautuminen ja hallinnon puutteet paikallisviranomaisissa vaikuttavat suoraan useisiin aloihin, kuten veronkantoon, sosiaalietuuksien myöntämiseen, Euroopan rakenne- ja investointirahastojen hallinnointiin, julkisiin hankintoihin ja julkisten palvelujen tarjoamiseen. Viranomaiset suunnittelevat ottavansa lyhyen aikavälin toimenpiteenä käyttöön järjestelyn, jolla edistetään itsehallintoyksiköiden vapaaehtoista sulautumista tai niiden välistä koordinointia. Keskushallinnon tasolla on alettu uudistaa ja rationalisoida valtion virastojärjestelmää vuonna 2014 valmistuneen analyysin perusteella.

(15) Kroatian liiketoimintaympäristö kärsii merkittävistä institutionaalisista puutteista, joihin kuuluvat sääntelystä johtuva epävakaus, heikko lainsäädännön laadunvalvonta, säännösten noudattamisesta aiheutuvat korkeat kustannukset, syrjivät käytännöt ja palveluntarjoajiin sovellettavat liialliset esteet, raskaat hallintorasitteet, lukuisat veronluonteiset maksut, hallintoelinten toiminnan vähäinen läpinäkyvyys ja ennakoitavuus erityisesti paikallistasolla, epätasaisesti kehittyneet sähköiset viestintäkanavat ja pitkät oikeudenkäynnit erityisesti kauppatuomioistuimissa, joissa tapausten hallinnointia on tarpeen parantaa. Uutta korruptiontorjuntastrategiaa ei ole kohdennettu tarpeeksi, eikä se ole riittävän yksityiskohtainen. Tähän olisi puututtava toimintasuunnitelmassa strategian täytäntöönpanemiseksi.

(16) Julkisten yritysten valvonta on epätäydellistä sekä paikallistasolla perustettujen yritysten että suurten julkisten yritysten tytäryritysten osalta. Viranomaisten suunnitelmissa on supistaa ”strategisten” yritysten määrää ja vauhdittaa yksityistämistä. Lisätoimia tarvitaan ohjaus- ja hallintojärjestelmien laadun parantamisessa, myös valtion omistamien erityyppisten yritysten valvonnan

tehostamisessa ja yhdenmukaistamisessa. Yritysten hallitusten jäsenten nimeäminen ei tapahdu avoimesti ja pätevyysvaatimukset ovat suhteellisen vähäisiä, mikä ehkäisee julkisen omaisuuden vakaan hoidon.

(17) Tehokkaan ja läpinäkyvän varhaisvaiheen pelastamis- ja maksukyvyttömyyslainsäädännön käyttöön ottaminen on keskeinen edellytys sille, että voidaan keventää Kroatian yritysten huomattavia velkaantumisen vähentämispaineita ja edistää varhaisessa vaiheessa toteutettavien yritysten uudelleenjärjestelyjen ja ”uuden mahdollisuuden antamisen” toimintakulttuuria. Arvio maksukyvyttömyyttä edeltävää tilannetta koskevasta lainsäädännöstä osoittaa, että nykyisen lainsäädäntökehyksen ennakkovaikutusten teho on EU:n alhaisimpia. Maksukyvyttömyyslainsäädännön uudistus on käynnistetty, ja parlamentin hyväksynnän on tarkoitus ajoittua vuoden 2015 alkupuoliskolle. Kroatian jälleenrakennus- ja kehityspankilla voisi olla keskeinen rooli Kroatian elpymisessä. Se on suoraan alttiina luottoriskille, mikä saattaa vaikuttaa julkiseen talouteen. On tärkeää, että se saatetaan vakavaraisuusvalvonnan ja vahvan hallinnointi- ja ohjausjärjestelmän piiriin. On myös tarvetta parantaa sen johdon vastuuvelvollisuusjärjestelyjen rakennetta ja läpinäkyvyyttä. Syntyneen valuuttariskin ja siitä johtuvan luottoriskin vuoksi tarvitaan pitkän aikavälin ratkaisu, joka on suhteutettu ja tasapuolinen, jolla on vakaa oikeudellinen perusta ja jossa keskitytään auttamaan kaikkein suurimmissa vaikeuksissa olevia lainanottajia.

(18) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Kroatian talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2015 maaraportissa. Se on arvioinut myös lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Kroatialle viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Kroatian finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen tehostaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–6.

(19) Neuvosto on tutkinut Kroatian lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto[8] ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.

(20) Neuvosto on tutkinut kansallisen uudistusohjelman ja lähentymisohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–6,

SUOSITTAA, että Kroatia toteuttaa vuosina 2015 ja 2016 toimia, joilla se

1. varmistaa liiallisen alijäämän kestävän korjaamisen vuoteen 2016 mennessä toteuttamalla tarvittavat toimenpiteet vuonna 2015 ja vahvistamalla julkisen talouden strategiaa vuodeksi 2016; julkaisee ja toteuttaa menojen arvioinnin päätelmät; parantaa menojen valvontaa keskus- ja paikallistasolla erityisesti ottamalla käyttöön seuraamusmekanismin, jota sovelletaan talousarviorajat ylittäviin yhteisöihin; hyväksyy finanssipoliittista vastuuta koskevan lain ja vahvistaa valtiontalouden tarkastusviraston valmiuksia ja roolia; ottaa käyttöön juoksevan kiinteistöveron ja parantaa alv-säännösten noudattamista; tehostaa julkisen velan hoitoa, erityisesti julkaisemalla vuosittain velanhoitostrategian ja varmistamalla riittävät resurssit;

[8] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

2. asettaa pidäkkeitä varhaiseläkkeelle siirtymiselle korottamalla sen aiheuttamia vähennyksiä eläkkeisiin; parantaa eläkemenojen riittävyyttä ja tehokkuutta tiukentamalla raskaiden ja vaarallisten ammattien määritelmää; puuttuu terveydenhuollon rahoitusriskeihin;

3. puuttuu palkanasetantakehyksen puutteisiin työmarkkinaosapuolia kuullen ja kansallisia käytäntöjä noudattaen, jotta edistetään palkkojen mukauttamista tuottavuuteen ja makrotaloudellisiin olosuhteisiin; lisää työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville henkilöille suunnattuja kannustimia ryhtyä palkkatyöhön; toteuttaa vuoden 2014 tarkastelun perusteella sosiaaliturvajärjestelmän uudistuksen ja yhdenmukaistaa edelleen sosiaalietuuksia parantamalla niiden kohdentamista ja poistamalla päällekkäisyyksiä;

4. vähentää keskus- ja paikallishallinnon sirpaleisuutta ja päällekkäisyyttä ottamalla käyttöön uuden toiminnallisen toimivallanjakomallin ja järkeistämällä valtion virastojärjestelmää; lisää läpinäkyvyyttä ja vastuuvelvollisuutta julkisten yritysten alalla, erityisesti johdon nimitysten ja pätevyysvaatimuksien osalta; edistää julkisten yritysten vähemmistöosuuksiin oikeuttavien osakkeiden pörssilistausta ja yksityistämistä;

5. vähentää merkittävästi veronluonteisia maksuja ja poistaa palveluntarjoajiin sovellettavat liialliset esteet; määrittää ja toteuttaa toimia, joilla parannetaan oikeusjärjestelmän ja erityisesti kauppatuomioistuinten toiminnan tehokkuutta ja laatua;

6. vahvistaa yrityksiin sovellettavia, maksukyvyttömyyttä edeltävää tilannetta ja maksukyvyttömyyttä koskevia sääntöjä, jotta helpotetaan velkojen uudelleenjärjestelyä, ja ottaa käyttöön yksityishenkilöjen maksukyvyttömyysmenettelyn; lisää rahoitusalan valmiuksia tukea elpymistä, kun otetaan huomioon haasteet, joita liittyy suuriin järjestämättömiin yrityslainoihin ja ulkomaan valuutan määräisiin asuntolainoihin sekä eräiden instituutioiden heikkoihin hallintokäytäntöihin.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja