



Brüssel, 13. juuni 2016
(OR. en)

9203/16

ECOFIN 453
UEM 200
SOC 317
EMPL 213
COMPET 287
ENV 332
EDUC 187
RECH 179
ENER 195
JAI 443

MÄRKUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Komisjoni dok nr:	9173/16 ECOFIN 441 UEM 188 SOC 305 EMPL 201 COMPET 275 ENV 320 EDUC 175 RECH 167 ENER 183 JAI 428 - COM(2016) 331 final
Teema:	Soovitus: NÕUKOGU SOOVITUS, milles käsitletakse Horvaatia 2016. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu arvamus Horvaatia 2016. aasta lähenemisprogrammi kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele eespool nimetatud nõukogu soovitus eelnõu, mis põhineb komisjoni ettepanekul COM(2016) 331 final ning mida on muudetud ja milles on kokku lepitud nõukogu erinevates komiteedes.

NÕUKOGU SOOVITUS

...

**milles käsitletakse Horvaatia 2016. aasta riiklikku reformikava ja esitatakse nõukogu
arvamus Horvaatia 2016. 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 soovitusi,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi resolutsioone,

võttes arvesse Euroopa Ülemkogu järeldusi,

võttes arvesse tööhõivekomitee arvamust,

¹ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1.

² ELT L 306, 23.11.2011, lk 25.

võttes arvesse majandus- ja rahanduskomitee arvamust,

võttes arvesse sotsiaalkaitsekomitee arvamust,

võttes arvesse majanduspoliitika komitee arvamust

ning arvestades järgmist:

- (1) 26. novembril 2015 võttis komisjon vastu iga-aastase majanduskasvu analüüsi, mis tähistas majanduspoliitika koordineerimise Euroopa poolaasta (2016) algust. 17.–18. märtsil 2016 kiitis Euroopa Ülemkogu iga-aastase majanduskasvu analüüsis esitatud prioriteedid heaks. 26. novembril 2015 võttis komisjon määruse (EL) nr 1176/2011 alusel vastu häiremehhanismi aruande, milles nimetati Horvaatiat ühe liikmesriigina, mille olukorda tuleb põhjalikult analüüsida.
- (2) 2016. aasta aruanne Horvaatia kohta avaldati 26. veebruaril 2016. Selles hinnati Horvaatia edusamme nõukogu poolt 14. juulil 2015 vastu võetud riigipõhiste soovitude täitmisel ja strateegia „Euroopa 2020“ riiklike eesmärkide suunas liikumisel. See sisaldas ka vastavalt määruse (EL) nr 1176/2011 artiklile 5 tehtud põhjalikku analüüsi. 8. märtsil 2016 esitas komisjon põhjaliku analüüsi tulemused. Komisjoni analüüsi põhjal võib järeldada, et Horvaatias esineb ülemäärane makromajanduslik tasakaalustamatus. Eelkõige on oluline vähendada haavatavust, mis tuleneb valitsemissektori, ettevõtlussektori ja välisvõla kõrge tasemest suure tööpuuduse tingimustes. Konkreetseid poliitikameetmeid on vaja võtta puuduste kõrvaldamiseks sellistes valdkondades nagu eelarvejuhtimine, riigiettevõtete juhtimine, avaliku halduse tõhusus ja viivislaenude probleemi lahendamine.

- (3) 28. aprillil 2016 esitas Horvaatia nii oma 2016. aasta riikliku reformikava kui ka 2016. aasta lähenemisprogrammi. Selleks et võtta arvesse kõnealuste dokumentide omavahelisi seoseid, hinnati neid ühel ja samal ajal. Riiklik reformikava on üsna ambitsioonikas ja kui see viiakse osutatud aja jooksul täielikult ellu, võimaldab kava vähendada makromajanduslikku tasakaalustamatust. Reformikavas kirjeldatakse asjakohaseid meetmeid, et parandada riigi rahanduse, tervishoiuvaldkonna ja ettevõtluskeskkonna juhtimist, võetakse kohustus reformida süvitsi avalikku haldust ning pensioni- ja sotsiaalkaitstesüsteemi ning tõhustada riigiettevõtete juhtimist. Võttes arvesse hinnangut Horvaatia poliitikaalastele kohustustele, ei ole praeguses etapis vaja algetada makromajandusliku tasakaalustamatuse menetlust.
- (4) Asjakohaseid riigipõhiseid soovitusi on võetud arvesse Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014.–2020. aasta programmide koostamisel. Nagu on nähtud ette Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013³ artikliga 23, võib komisjon juhul, kui on vaja toetada asjaomaste nõukogu soovitude rakendamist, nõuda, et liikmesriik vaataks läbi oma partnerluslepingu ja asjaomased programmid ning teeks nende muutmise ettepanekud. Komisjon esitas kõnealuse sätte kasutamise täiendavad üksikasjad suunistes selle kohta, kuidas rakendada meetmeid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide tõhususe sidumiseks usaldusväärse majandusjuhtimisega.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1303/2013, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Euroopa Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ning Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta, nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006 (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320).

- (5) Horvaatia suhtes kohaldatakse praegu stabiilsuse ja kasvu pakti paranduslikku osa. Valitsus eeldab 2016. aasta lähenemisprogrammis, et 2016. aastal on valitsemissektori nominaalne eelarvepuudujääk alla 3 % SKPst (tasemel 2,6 % SKPst) ning langeb seejärel veelgi, jõudes 2019. aastaks 1,0 %-le SKPst. Valitsus eeldab samuti, et keskpika perioodi eelarve-eesmärk (struktuurne eelarvepuudujääk 1,75 % SKPst) täidetakse kogu programmiperioodi jooksul. Valitsemissektori võla suhe SKPsse oli 2015. aastal 86,7 % juures oma kõrgeimal tasemel, kuid lähenemisprogrammi kohaselt peaks see 2019. aastaks järk-järgult vähenema 80,0%-ni. Nimiväärtuses arvestatuna on lähenemisprogrammis prognoositud valitsemissektori võla suhe SKPsse kooskõlas võla vähendamise sihttasemega. Kuigi eelarveprognooside aluseks olev makromajanduslik stsenaarium on usutav, siis SKP nominaalkasv on suurem kui komisjoni prognoosis, seda eelkõige 2016. aastal. Valitsemissektori võla suhte kavandatud vähenemine tugineb seega nominaalkasvu soodsale prognoosile. Lisaks on arvesse võetud võlakoormuse muutuse ja eelarvepositsiooni vahelise erinevuse märkimisväärset vähenemist, mis tuleneb finantsvara müümisest, kuid asjaomast vara ei ole piisavalt täpselt kirjeldatud. Samuti ei ole kavandatud eelarvepuudujäägi eesmärkide saavutamiseks alates 2017. aastast võetavaid meetmeid enamasti täpselt kirjeldatud. Komisjoni 2016. aasta kevadprognoosile tuginedes prognoositakse, et valitsemissektori eelarvepuudujääk jõuab 2016. aastal 2,7 %-ni SKPst, mis on kooskõlas ELi toimimise lepingu artikli 126 lõike 7 kohaselt esitatud nõukogu soovitusel sisalduva nominaalse eelarvepuudujäägi eesmärgiga. Ülemäärase eelarvepuudujäägi menetluse raames soovitatud eelarve kohandamine viiakse prognoosi kohaselt ellu. Seevastu jääb tulevikku suunatud riigivõla vähendamise sihttase komisjoni prognoosi kohaselt saavutamata. Kuigi struktuuriline kohandamine 0,2 % ulatuses SKPst oleks 2017. aastal piisav, et saavutada keskpika perioodi eelarve-eesmärk, siis riigivõla vähendamise sihttaseme saavutamiseks on vaja ulatuslikumat struktuurilist kohandamist. Võttes eelkõige arvesse Horvaatia suurt võlakoormust ja praeguseid tsüklilisi tingimusi, tundub vajalik ulatuslikum kohandamine kui sihttase 0,5 % SKPst. Prognoosi kohaselt halveneb struktuurne tasakaal 2017. aastal 0,2 % võrra SKPst. Nõukogu on lähenemisprogrammile antud hinnangu põhjal ja komisjoni 2016. aasta kevadprognoosi arvesse võttes seisukohal, et on oht, et Horvaatia ei täida stabiilsuse ja kasvu pakti nõudeid. Seetõttu tuleb 2017. aastal võtta täiendavaid meetmeid nende nõuete täitmiseks.

- (6) Horvaatia eelarvekavas on jätkuvalt suuri puudusi, kuigi tänu riigieelarve seaduse muudatustele 2015. aastal on olukord pisut paranenud. Mitmeaastane eelarveraamistik ja aastaeelarve on üksteisega nõrgalt seotud ning puuduvad selged eeskirjad eelarvekava muutmiseks eelarveaasta jooksul. Eelarveüksuste strateegilist planeerimist ei kontrollita süstemaatiliselt ja selline olukord ei toeta piisavalt poliitiliste prioriteetide kooskõlastamist keskpika perioodi eelarve-eesmärkidega. Eelarvemenetluses pööratakse vähe tähelepanu suurele arvule eelarvevälistele tehingutele ja raamatupidamisarvestuse muudatustele, mis mõjutavad valitsemissektori eelarvepuudujääki ja võlgnevusi. Arvulisi eelarve-eeskirju vaadatakse praegu läbi. Peamine väljakutse on parandada nende toimivust ja kooskõla stabiilsuse ja kasvu paktiga. Parandada on vaja ka eelarve planeerimise statistilist alust.
- (7) Eelarvepoliitika komisjon, mis jälgib eelarve-eeskirjadest kinnipidamist riiklikul tasandil, on tihedalt seotud riigi maksuasutustega ja komisjoni liikmete arv on liiga väike. Sellistel tingimustel ei ole tagatud komisjoni poliitiline ja funktsionaalne sõltumatus. Eelarvepoliitika komisjoni institutsioonilise ülesehituse ja volituste läbivaatamine on kavandatud 2016. aasta kolmandasse kvartalis.
- (8) Horvaatia on alustanud kommunaalmaksude süsteemi reformimist, mis on osa kinnisvaramaksude laiemast reformist. Kinnisvara perioodilisest maksustamisest ja kommunaalmaksudest saadava tulu osakaal SKPst on suhteliselt madal.
- (9) Peamised probleemid on seotud suure maksuvõlga, käibemaksupettuste ja varimajandusega. Maksukuulekuse parandamiseks on võetud mitmesuguseid meetmeid, sealhulgas töötatud välja maksukuulekuse riskijuhtimissüsteem. Paraku on meetmete tõhususe kohta veel vähe tõendeid.
- (10) Valitsemissektori võlg on suur ja kasvab, seepärast on hädavajalik kohaldada võla haldamisel tulevikku suunatud ennetavat lähenemisviisi. Võlahaldusstrateegia aastateks 2016–2018 on kavas peagi vastu võtta. Siiski puudub Horvaatial võla haldamisel terviklik lähenemisviis, mis hõlmaks muu hulgas iga-aastast läbivaatamist, et võtta arvesse turu arengut, sobivat riskijuhtimisstrateegiat ja kaasnevate ülesannete täitmiseks vajalike funktsioonide tugevdamist.

- (11) Suur osa tööealisest elanikkonnast ei osale tööturul. Üks peamisi põhjuseid on ennetähtaegselt pensionile jäämine, eelkõige parimas tööeas meeste seas. Ennetähtaegselt saab pensionile jääda viis aastat enne pensioniiga ning rahalised stiimulid, et inimesed töötaksid kuni pensionieani ja ka pärast seda, ei ole piisavad. Lisaks on pensionisüsteemis hulgaliselt erisätteid mitmesugustesse kategooriatesse kuuluvate töötajate jaoks ja mitmesuguste ametite puhul on heldelt võimalusi ennetähtaegselt pensionile jäämiseks. Meeste ja naiste seadusjärgset pensioniiga on võrdsustatud ja see on tõstetud 67 aastale, kuid liikumine selleni toimub aeglaselt. Nii praegu kui ka tulevikus ei ole pension piisav, sellega kaasneb vanemas eas kõrge vaesusrisk, eriti vähese tööstaažiga isikute jaoks.
- (12) Probleemi, mis on seotud tööturult kõrvalejäänute suure osakaaluga, süvendab kõrge tööpuudus. Tööhõivepotentsiaali vähene ärakasutamine takistab majanduskasvu. Noorte töötus on endiselt suur probleem, mis osutab puudustele haridussüsteemis. Samuti on veel ruumi parandada noortegarantii järelevalve ja hindamise tõhusust. Pikaajalise töötuse määr on viimasel ajal langenud, kuid on ikka veel ligikaudu kaks korda kõrgem ELi keskmisest. Osalus elukestvas õppes on endiselt väga madal, sest täiskasvanuhariduse süsteem on vähearenenud.
- (13) Sotsiaalkaitsekulutused elaniku kohta on piirkonniti erinevad, samuti ei ole kooskõlas üldise sotsiaalkaitse kavade ja erikategooriatele suunatud kavade abikõlblikkuse kriteeriumid. Vaid väike osa üldise sotsiaalkaitse eelarvest kulub üleriigilise miinimumsissetuleku kava rahastamiseks. Seetõttu ei ole kava tõhus ega paku kõige vaesematele piisavat kaitset. Sotsiaalkaitsesüsteemi reformimisel on ette tulnud viivitusi eelkõige mitmesuguste hüvitiste konsolideerimisel ja ühtsete kontaktpunktide loomisel sotsiaalkaitseteenuste osutamiseks.

- (14) Avaliku halduse pädevuste funktsionaalne jaotamine riikliku ja kohaliku tasandi vahel on keeruline ning süsteem on killustunud. Detsentraliseeritud haldusülesannete jaotus ei ole kooskõlas kohalike vastutavate üksuste finantssuutlikkusega. Seepärast sõltuvad kohalikud üksused tugevalt keskvalitsuse rahaeraldistest ja avalike teenuste osutamine on piirkonniti märkimisväärselt erinev. Avaliku halduse killustatus mõjutab teenuste osutamist, ettevõtluskeskkonda ja riiklike kulutuste tõhusust. Avaliku halduse reformi ei ole sisuliselt edasi arendatud. Omavalitsusüksuste vabatahtliku ühinemise toetamiseks loodi asjakohane õigusraamistik, kuid sellega ei pakuta soodustusi nimetatud võimaluse kasutamisel. Riigiasutuste ratsionaliseerimine edeneb aeglaselt.
- (15) Avaliku sektori palkasid reguleerivad sätted on avalik-õiguslike asutuste lõikes vastuolulised, seda eelkõige töö keerukuse, erisoodustuste ja palgalisa määratluse osas. See takistab valitsuse kontrolli palgakulude üle ja vähendab avaliku sektori tõhusust. Kuna avaliku sektori osakaal kogutööhõives on suhteliselt suur, siis mõjutab avaliku sektori palkade muutumine kogu majandust.
- (16) Lisaks mõjutab majandusolukorda ka riigiettevõtete suur arv. Nõrga juhtimise ja tulemuslikkuse asjakohase järelevalve puudumise tõttu on riigiettevõtete kasumlikkus erafirmadega võrreldes oluliselt madalam ning see mõjutab negatiivselt riigi rahandust. Riigiettevõtete aktsiate noteerimine börsil aitaks parandada nende ettevõtte juhtimist, eelkõige finantsaruandluse ja sisekontrolli mehhanismide edendamise teel. Möödunud aastal kulges riigiettevõtete erastamisprotsess aeglaselt.
- (17) Horvaatia rekonstruktsiooni- ja arengupangal, mis on riigi omandis olev tugipank, võiks olla Horvaatia majanduse elavdamises oluline osa. Panga laenutegevusel võiks olla märkimisväärne mõju investeeringute edendamisele ja turuprobleemide lahendamisele. Et vähendada panga tegevusega seotud riske on vaja asjakohast õigusraamistikku ja usaldusväärset üldjuhtimist, eriti kui võtta arvesse, et Horvaatia rekonstruktsiooni- ja arengupank tegeleb üha suuremas ulatuses otsese laenuandmisega.

- (18) Valitsusel on kavas viia 2017. aastal läbi panga laenuportfelli varade kvaliteedi sõltumatu hindamine, mis on üks samm eespool nimetatud probleemide käsitlemisel. Senikaua on vaja tugevdada panga suhtes kohaldatavaid järelevalve ja aruandekohustuse mehhanisme.
- (19) Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide vahendite ärakasutamise määr on seni olnud madal, sest haldussuutlikkus on ebapiisav, menetlused koormavad ja rakendamisvalmis projekte vähe.
- (20) Horvaatia ettevõtluskeskkond on jätkuvalt puudulik, mis mõjutab negatiivselt investeerimiskliimat. Ettevõtjatelt kogutakse mitmesuguseid maksulaadseid lõive, mis kahjustab ettevõtluskeskkonda. Regulaatiivne keskkond teenuste osutamiseks ja reguleeritud kutsealadel tegutsemiseks on jätkuvalt piirava iseloomuga. Teatavate reguleeritud kutsealade (sh õiguselukutse esindajad ja maksunõustajad) suhtes on kehtestatud juurdepääsupiirangud. Horvaatia hindab vajadust nimetatud piirangute järele ja piirangute proportsionaalsust, kuid meetmete võtmist on edasi lükatud. Reguleeritud kutsealad ja ettevõtted kannatavad lisaks suure halduskoormuse all.
- (21) Regulaatiivse keskkonna ebastabiilsus ja õigusaktide tajutav halb kvaliteet kahjustavad samuti ettevõtluskeskkonda. Pikkade menetluste, juhtumite märkimisväärse kuhjumise ja vastuolulise kohtupraktika tõttu on kohtusüsteemi ja eelkõige kaubanduskohtute kvaliteet ja tõhusus puudulik. IKT-süsteemid on mahajäänud ning eriti tuleb see esile suhtlemisel kohtumenetluse pooltega ja kohtudokumentide elektroonilisel edastamisel.
- (22) Võlakoormuse vähendamiseks on oluline tegeleda viivislaenude probleemiga. Selles küsimuses on toimunud oluline edasimineku: ettevõtetele suunatud maksejõuetuseelset ja maksejõuetusraamistikku on täiustatud ning loodud on füüsiliste isikute maksejõuetusmenetlus. Uute raamistike mõju on vaja üksikasjalikult jälgida. Võlgade mahakandmise korral kohaldatava maksustamislahendusega kaasnev õiguskindlusetus takistab pankadel viivislaene kiiresti likvideerida.

- (23) Komisjon on Euroopa poolaasta raames Horvaatia majanduspoliitikat põhjalikult analüüsinud ja avaldanud tulemused 2016. aasta riigiaruandes. Ta on hinnanud ka lähenemisprogrammi ja riiklikku reformikava ning varasematel aastatel Horvaatiale esitatud soovitude järelmeetmeid. Arvesse ei ole võetud mitte üksnes nende asjakohasust Horvaatia eelarve- ja sotsiaalmajanduspoliitika jätkusuutlikkuse seisukohast, vaid ka vastavust ELi õigusnormidele ja suunistele, pidades silmas vajadust ELi üldise majandusjuhtimise tugevdamiseks anda tulevastesse riiklikesse otsustesse ELi tasandi panus. Euroopa poolaasta raames koostatud soovitused kajastuvad allpool esitatud soovitustes 1–5.
- (24) Võttes arvesse kõnealust hindamist, on nõukogu lähenemisprogrammi läbi vaadanud ja tema arvamus⁴ selle kohta kajastub eelkõige soovitusel 1.
- (25) Nõukogu on komisjoni põhjalikust analüüsist ja hindamisest lähtudes riikliku reformikava ja lähenemisprogrammi läbi vaadanud. Määruse (EL) nr 1176/2011 artikli 6 alusel antud nõukogu soovitused kajastuvad allpool esitatud soovitustes 1–5,

⁴ Vastavalt määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 9 lõikele 2.

1. Tagada 2016. aastaks ülemäärase puudujäägi püsiv korrigeerimine. Seejärel saavutada 2017. aastal eelarve kohandamine vähemalt 0,6 % SKPst. Kasutada juhuslikke tulusid, et kiirendada valitsemissektori võla vähendamist. Täiendada 2016. aasta septembriks arvulisi eelarve-eeskirju ning suurendada eelarvepoliitika komisjoni sõltumatust ja volitusi. Parandada 2016. aasta lõpuks eelarve planeerimist ja tugevdada mitmeaastast eelarveraamistikku. Alustada hiljemalt 2016. aasta lõpus kinnisvara perioodilise maksustamise reformi. Tugevdada riigivõla haldamise raamistikku. Võtta vastu riigivõla haldamise strateegia aastateks 2016–2018 ja alustada selle rakendamist.
2. Võtta 2016. aasta lõpuks meetmeid, et vähendada ennetähtaegselt pensionile jäämist, kiirendada pensioniea tõusu ja viia erikategooriaid käsitlevad pensionisätted vastavusse üldise pensionisüsteemi eeskirjadega. Kehtestada asjakohased täiend- ja ümberõppemeetmed, et suurendada tööealise elanikkonna tööalast konkurentsivõimet, ning pöörata erilist tähelepanu madala kvalifikatsiooniga töötajatele ja pikaajalistele töötutele. Tugevdada sotsiaalkaitse hüvitisi, sh erikavasid, ühtlustades abikõlblikkuse kriteeriume ja integreerides hüvitiste haldamist, ja toetada eelkõige neid, kes abi kõige rohkem vajavad.
3. Hiljemalt 2016. aasta lõpus alustada pädevuste funktsionaalse jaotamise killustatuse vähendamist riigihalduses ja selle jaotuse parandamist, eesmärgiga tõhustada avalike teenuste pakkumist ja vähendada selle territoriaalseid erinevusi. Ühtlustada sotsiaalpartneritega konsulteerides palkade kujundamise raamistikke avalikus teenistuses ja avalike teenuste osutamisel. Teha edusamme riigivarade puhul investeringutest väljumisega ning tugevdada riigiettevõtete tulemuslikkuse ja juhatuste aruandekohustuse jälgimist, sealhulgas riigiettevõtete aktsiate noteerimise kiirendamise teel.
4. Vähendada oluliselt maksulaadseid lõive. Kõrvaldada põhjendamatud regulatiivsed piirangud, mis takistavad juurdepääsu reguleeritud kutsealadele ja nendel kutsealadel tegutsemist. Vähendada ettevõtjate halduskoormust.

5. Võtta meetmeid, et parandada kaubandus- ja halduskohtute töö kvaliteeti ja tõhusust. Hõlbustada viivislaenude probleemi lahendamist, eeskätt parandades viivislaenude lahendamise käsitamist maksustamisel.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja
