



Bryssel 2.6.2014
COM(2014) 412 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

**Kroatian vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta
sekä samassa yhteydessä annettu Kroatian vuoden 2014 lähentymisohjelmaa koskeva
neuvoston lausunto**

{SWD(2014) 412 final}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Kroatian vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Kroatian vuoden 2014 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 1466/97¹ ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011² ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen³,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin suosituksen⁴,

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 työllisyys- ja kasvustrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinoitua, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia kestäväan kasvuun ja parantaa sen 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 EUVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

² EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2014) 412 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 ja P7_TA(2014)0129.

työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdenmetyt suuntaviivat. Jäsenvaltioita kehoitettiin ottamaan yhdenmetyt suuntaviivat huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

- (3) Valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät 29 päivänä kesäkuuta 2012 kasvu- ja työllisyyspöytäkirjan, joka toimii johdonmukaisina puitteina kansallisen, EU:n ja euroalueen tason toimille kaikkia mahdollisia keinoja, välineitä ja politiikkoja käyttäen. He päättivät toimista, jotka on toteutettava jäsenvaltioiden tasolla, ja ilmaisivat erityisesti täysimääräisen sitoutumisensa Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseen ja maakohtaisten suositusten täytäntöönpanoon.
- (4) Kroatia osallistui vuonna 2013 eurooppalaiseen ohjausjaksoon vapaaehtoisesti ja epävirallisesti toimittamalla komissiolle talousohjelman. Maakohtaisia suosituksia ei annettu. Neuvosto antoi 21 päivänä kesäkuuta 2013 päätelmät, joissa se totesi suhtautuvansa myönteisesti Kroatian talousohjelmaan. Neuvosto korosti, että Kroatian odotetaan edistyvän kohti vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimusten täyttämistä. Sen on siirryttävä uskottavalle vakauttamisuralle sekä turvattavalla samalla kasvua edistävät menot ja varmistettava EU:lta saatavia varoja täydentävä yhteisrahoitus.
- (5) Komissio hyväksyi 13 päivänä marraskuuta 2013 vuotuisen kasvuselvityksen⁵, mikä aloitti vuoden 2014 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Komissio hyväksyi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoitusmekanismia koskevan kertomuksen⁶, jossa se katsoi, että Kroatia kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.
- (6) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 20 päivänä joulukuuta 2013 rahoitusvakauden varmistamisen, julkisen talouden vakauttamisen ja kasvun vauhdittamisen painopisteet. Se korosti, että on tarpeen jatkaa eriytettyä, kasvua edistävää julkisen talouden vakauttamista, palauttaa normaalit luotonannon edellytykset, edistää kasvua ja kilpailukykyä, puuttua työttömyyteen ja kriisin sosiaalisiin seurauksiin sekä nykyaikaistaa julkishallintoa.
- (7) Komissio julkaisi 5 päivänä maaliskuuta 2014 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laaditun Kroatiata koskevan perusteellisen tarkastelun⁷ tulokset. Komissio päättelee analyysinsä perusteella, että Kroatian makrotaloudessa on liiallisia epätasapainotiloja, jotka edellyttävät erityistä seurantaa ja vahvoja politiikkatoimia. Erityisesti politiikkatoimia edellyttävät huomattavasta ulkomaanvelasta johtuvat heikkoudet, heikentyvä vientitulo, voimakkaasti velkaantuneet yritykset ja nopeasti kasvava julkinen velka, kun taustana on vähäinen kasvu ja heikko sopeutuskyky.
- (8) Kroatia toimitti vuoden 2014 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2014 lähentymisohjelmansa 24 päivänä huhtikuuta 2014. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (9) Vuoden 2014 lähentymisohjelman mukaisen julkisen talouden strategian tavoitteena on korjata liiallinen alijäämä vuoteen 2016 mennessä ja palata samalla kestäväälle kasvu-uralle. Tavoite ennustetaan saavutettavan supistamalla alijäämää jatkuvasti siten, että 4,9 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2013 päästään alle 3 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä, joka on liiallisen alijäämän korjaamiselle asetettu

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 82 final.

määräaika. Ohjelmassa ennustetaan, että julkisen talouden velka on suurimmillaan noin 72 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2014. Se supistuu hieman seuraavana vuonna ja pysyy sen jälkeen tällä tasolla. Lähentymisohjelman julkisen talouden kehitysarvion perustana oleva makrotalouden skenaario on optimistinen koko ohjelmakauden ajan. Ohjelman skenaarion mukaan BKT pysyy muuttumattomana vuonna 2014 ja sen ennustetaan kasvavan hieman eli 1,2 prosenttia vuonna 2015. Komission kevään 2014 talousennusteen mukaan BKT:n arvioidaan kuitenkin supistuvan 0,6 prosenttia vuonna 2014 ja kasvavan 0,7 prosenttia vuonna 2015. Ohjelman julkisen talouden ennusteissa käytetyt luvut poikkeavat Euroopan kansantalouden tilinpidon ja aluetilinpidon järjestelmän (EKT) mukaisista standardeista. Tämän vuoksi aikaisemmat tiedot ja makrotalouden skenaario eivät ole keskenään yhteneväisiä ja kunnollinen vertailu komission kevään 2014 talousennusteeseen on vaikeaa. Ohjelmassa ei myöskään kuvailla riittävän yksityiskohtaisesti vuosiksi 2015 ja 2016 kaavailtuja vakauttamistoimenpiteitä, varsinkaan menopuolen osalta. Komission kevään 2014 talousennusteen mukaan kokonaisrahoitusaseman odotetaan saavuttavan -3,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2014 ja -3,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Kun näihin ennusteisiin on tehty tarvittavat mukautukset, jotta ne ovat vertailukelpoisia liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä asetettujen tavoitteiden kanssa (eli poistetaan toisen pilarin eläkevarojen siirron vaikutus), komissio ennustaa alijäämän olevan 4,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2014 ja 3,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Koska lähentymisohjelma on ensimmäinen selvitys toimista, joita viranomaiset ovat toteuttaneet liiallista alijäämää koskevan menettelyn aloittamisen jälkeen 28 päivänä tammikuuta 2014, komissio arvioi Kroatian toteuttamia toimia 2 päivänä kesäkuuta 2014 julkaistavassa tiedonannossa. Vuonna 2014 tavoite ennustetaan saavutettavan, mutta vuonna 2015 alijäämän odotetaan jäävän jonkin verran tavoitetta suuremmaksi. Julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman parannus jää hienoisesti edellytetyistä muutoksesta sekä vuonna 2014 että 2015. Mukautetun rakenteellisen rahoitusaseman muutos jää alle suositustason, mutta päätösperäisten toimenpiteiden määrän perusteella tavoite arvioidaan saavutettavan sekä vuonna 2014 että 2015. Jotta vakauttamisen kielteisiä vaikutuksia kasvuun voidaan vähentää ja vakauttamisen kestävyyttä lisätä, Kroatian on kiinnitettävä enemmän huomiota toimenpiteiden laatuun ja siirryttävä menoperusteisiin toimenpiteisiin. Neuvosto katsoo lähentymisohjelman arvioinnin ja komission ennusteen perusteella neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisesti, että vaikka Kroatia on toteuttanut tuloksellisia toimia 30 päivään huhtikuuta 2014 mennessä korjatakseen liiallisen alijäämänsä suosituksen mukaisesti, lisätoimet ovat tarpeen, jotta se voi noudattaa liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä annettua suositusta korjata liiallinen alijäämä vuoteen 2016 mennessä ja varmistaa korjauksen uskottavuus.

- (10) Julkisen talouden vakauttamistoimenpiteet olisi kohdistettava julkisen talouden laadun parantamiseen, jotta voidaan tehostaa palkka-, sosiaaliturva- ja avustusmenoja ja saavuttaa kasvua edistävien menojen ja investointien, myös unionin rahoittamien hankkeiden, priorisoinnin edellyttämä riittävä julkisen talouden liikkumavara. Kroatia on toteuttanut viime vuosina merkittäviä julkisen talouden kehukseen liittyviä uudistuksia. Julkisen talouden suunnittelussa, menojen tuloksellisessa valvonnassa ja budjettirajoitteiden johdonmukaisessa soveltamisessa on kuitenkin edelleen puutteita, jotka vaikuttavat kielteisesti finanssipolitiikkaan. Vaikka finanssipoliittisia sääntöjä on muutettu hiljattain, niitä olisi edelleen kehitettävä. Julkisen talouden kehysten tuloksellisuutta heikentävät ennaltaehkäisevän

mekanismin puuttuminen, velkasäännön vähäinen noudattaminen ja rakenteellisesti tasapainoista talousarviota koskevan säännön epäselvä muotoilu. Vaikka finanssipoliittisen toimikunnan perustaminen on myönteistä, lisätoimenpiteet ovat kuitenkin tarpeen sen aseman vahvistamiseksi julkisen talouden suunnittelussa ja valvonnassa, erityisesti sen riippumattomuuden lisäämiseksi kaikista talousarvioviranomaisista.

- (11) Kroatian haasteena on toteuttaa julkisen talouden vakauttamistoimia haittaamatta kilpailukykyä ja talouden elpymisnäkyviä. Tätä taustaa vasten julkisen talouden tulopuolta rajoittaa se, että veroperusteet, jotka tarjoavat vakaat verotulot ja joiden kasvua vääristävä vaikutus on vähäinen, on määritelty kapeasti. Kansallisessa uudistusohjelmassa ilmoitetaan suunnitelmasta ottaa juokseva kiinteistövero käyttöön vuonna 2016, mutta sen toimintamallia, veroperuste mukaan lukien, ei ole vielä täsmennetty. Kroatia on myös päättänyt toteuttaa toimenpiteitä verosäännösten noudattamisen parantamiseksi karsimalla harmaata taloutta. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on toteutettu toimenpiteitä. Julkisen talouden käteisrekisterien vähittäinen käyttöönotto on lisännyt verotuloja, koska liiketoimien valvontaa on lisätty. Verohallinnon organisaatiouudistuksen odotetaan lisäävän veronkannon tehokkuutta ja vaikuttavuutta samalla kun se vähentää veronmaksajille verosäännösten noudattamisesta aiheutuvia rasitteita. Kun otetaan huomioon julkisen talouden vakauttamistarpeet ja tiedot, jotka osoittavat, että veroja on huomattava määrä kantamatta, veronkannon tehostamiseen näyttää kuitenkin olevan aihetta. Verosäännösten noudattamisen parantamiseksi tarvitaan jatkuvia toimenpiteitä, joilla veromaksajille tarjotaan lisää sähköisiä viranomaispalveluja.
- (12) Kroatia on toteuttanut toimenpiteitä parantaakseen eläkkeiden kestävyyttä ja riittävyttä. Marraskuusta 2010 alkaen on asteittain nostettu lakisääteistä eläkeikää ja varhaiseläkeikää ja pidennetty naisten eläkeoikeuteen vaikuttavaa aikaa, ja ne on tarkoitettu saadaan yhdenmukaistettua täysin vuoteen 2030 mennessä. Joulukuussa 2013 hyväksytyt eläkevakuutuslain muutokset korottavat lakisääteisen eläkeiän 65 vuodesta 67 vuoteen ja varhaiseläkeiän 60 vuodesta 62 vuoteen. Korotus tulee voimaan vasta vuodesta 2031 alkaen, mikä ei ole riittävän kunnianhimoista väestönkehitys huomioiden. Huolimatta viime vuosina toteutetuista uudistuksista, varhaiseläkkeelle jäämiseen on edelleen monenlaisia mahdollisuuksia. Kun poikkeusten laajuus otetaan huomioon, varhaisesta eläkkeellesiirtymisestä aiheutuvat eläkkeen supistukset ja myöhäisestä eläkkeellesiirtymisestä saatavat lisät eivät juuri kannusta työskentelemään lakisääteiseen eläkeikään asti. Tämä vaikuttaa kielteisesti työvoiman tarjontaan ja eläkejärjestelmän kestävyteen. Teknisen rikostutkinnan asiantuntijaelintä koskeva laki hyväksyttiin vuonna 2013, ja sen tarkoituksena on auttaa rajoittamaan liiallista työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja vähentää petoksia yhdenmukaistamalla työkyvyttömyyden arviointia. Tällä voidaan yhdessä tarkastusten lisäämisen kanssa puuttua selkeään ongelmaan, mutta menovaikutukset riippuvat siitä, miten toimenpiteet toteutetaan ja missä määrin päätösten täytäntöönpanoa valvotaan. Erityisiin eläkejärjestelmiin kuuluvia, tietyn kynnysarvon ylittäviä eläkkeitä on tilapäisesti leikattu 10 prosenttia ja niiden indeksikorjaukset on sidottu BKT:n kasvuun. Huolimatta viimeaikaisista yrityksistä vähentää menoja ja lisätä läpinäkyvyyttä, erityisiin eläkejärjestelmiin kuuluvien eläkkeiden lähentäminen yleisiin sääntöihin on tapahtunut hitaasti sekä aikataulun että laajuuden osalta, ja edistyminen on kokonaisuudessaan edelleen vähäistä.
- (13) Terveystalouden tulokset ovat kohtuullisen hyviä ja hoitopalveluja on saatavilla, vaikkakin alueiden välillä on eroja, mutta järjestelmä aiheuttaa merkittäviä paineita

julkiselle taloudelle. Viranomaiset ovat kartoittaneet korjattavia sairaalaverkoston tehostomuuksitekoja. Maaliskuussa 2014 esitetty sairaalahoidon uudelleenorganisointia koskeva yleissuunnitelma sisältää kustannustehokkuutta parantavia toimenpiteitä, kuten sairaalaverkoston rationalisointi, sairaalassaoloajan keskimääräisen keston lyhentäminen, sairaalapaikkojen parempi kohdentaminen, myös pitkäaikaishoidon osalta, ja lisämuutokset sairaaloiden rahoitusjärjestelyissä. Vahvat seuranta- ja täytäntöönpanovalmiudet niin sairaaloissa kuin keskushallinnon tasolla olisi varmistettava, jotta suunnitelma voidaan käytännössä toteuttaa. Pitkäaikaishoidolle on ominaista palvelujen hajautuminen sekä terveydenhuolto- että sosiaaliturvajärjestelmien piiriin, virallisen hoidon alhaiset kattavuusluvut, hoitopalvelujen tarjoamisen korkeat kustannukset ja pitkät potilasjonot.

(14) Työllisyystaso ja aktiivisen väestön osuus ovat EU:n alhaisimpia, erityisesti nuorten ja ikääntyneiden osalta. Suhdannekehityksen lisäksi tämä työmarkkinatilanne johtuu osittain myös institutionaalisista ja poliittisista tekijöistä. Kroatia on alkanut toteuttaa työmarkkinuudistuksia lisätäkseen työmarkkinoiden joustavuutta. Uudistuksen ensimmäinen vaihe saatiin päätökseen vuonna 2013, ja siinä keskityttiin määräaikaista työsopimuksia koskevaan lainsäädäntöön. Hallitus hyväksyi tammikuussa 2014 toisen lakiesityksen, jossa esitetään irtisanomiskustannusten pienentämistä lyhentämällä ja yksinkertaistamalla menettelyjä ja lisäämällä työaikajoustoa. Lisäksi on tarkoitus ottaa käyttöön joustavampia työllistämistapoja kuten osa-aikaiset työsopimukset. Nämä muutokset saattaisivat Kroatian pääosin samalle tasolle muiden siihen verrattavien maiden kanssa työsuhdeturvaindeksin osalta. Vaikka näillä uudistuksilla odotetaan olevan myönteisiä vaikutuksia yleiseen työllisyystasoon, ne myös lisäävät työmarkkinoiden segmentoitumisriskiä ja määräaikaisten työsopimusten lisääntymisen riskiä. Palkanasetannasta vastaaviin instituutioihin ei ole toistaiseksi suunnitteilla muutoksia huolimatta Kroatian poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa yhdistyvät suhteellisen korkeat keskipalkat ja erittäin alhainen työllisyysaste. Vaikka työttömyys on edelleen kasvussa, työmarkkinoille pääsyn parantamisen ja siellä pidempään pysymisen mahdollistaviin aktiivisiin työmarkkinapoliittisiin toimenpiteisiin liittyvät menot ja toimenpiteiden kattavuus ovat edelleen keskiarvon alapuolella, erityisesti nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja ikääntyneiden työntekijöiden osalta. Kroatian julkisten työvoimapaikojen hallinnollisiin valmiuksiin kohdistuu kovia paineita myös alueellisella tasolla. Kroatiassa ei ole yleistä järjestelmää, jolla seurattaisiin ja arvioitaisiin työmarkkinoiden kehitystä ja tarpeita (johon kuuluu myös osaamistarpeiden ennakointi), eikä aktiivisia työmarkkinapoliittisia toimenpiteitä myöskään arvioida säännöllisesti. Pimeän palkkatyön osuus on myös suuri.

(15) Nuorten työmarkkinatilanne on erityisen huolestuttava, sillä nuorisotyöttömyys on lisääntynyt merkittävästi, ja työttömyysaste oli lähes 50 prosenttia vuonna 2013. Samalla sellaisten nuorten osuus, jotka eivät ole koulutuksessa tai työelämässä, on kasvussa. Merkittäviä haasteita ovat rekisteröitymättömien nuorten saavuttaminen ja yksityissektorin kannustaminen tarjoamaan enemmän oppisopimuskoulutusta nuorisotakuun tavoitteiden mukaisesti. Kroatiassa on myös suuria haasteita koulutuksen alalla, kun tarkastellaan koulutuksen vastaamista työmarkkinoiden tarpeisiin ja tarjottavan koulutuksen laatua kaikilla koulutusaloilla. Keski- ja korkea-asteen koulutus ei sisällä työssäoppimista eikä uraohjausta, ja työnantajien osallisuus ammatillisessa koulutuksessa sekä keski- ja korkea-asteen koulutuksessa on vähäistä. Vastavalmistuneiden työllisyysaste on merkittävästi alhaisempi kuin muissa EU-maissa. Vanhentunutta ammattikoulutusjärjestelmää ollaan parhaillaan uudistamassa testaamalla uusia opetussuunnitelmia. Kroatialaisten tutkintojen viitekehityksen ja

koulutus-, tiede- ja teknologiastrategian täytäntöönpano on kesken, mutta niiden odotetaan parantavan koulutusalan tuloksia ja saattavan koulutuksen vastaamaan paremmin työmarkkinoiden tarpeita.

- (16) Korkea työttömyysaste ja alhainen työmarkkinaosuus ovat johtaneet sosiaalisen tilanteen heikentymiseen Kroatiaassa. Köyhyiden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten osuus on kasvanut viime vuosina ja on tuntuvasti EU:n keskiarvoa suurempi. Sosiaalietuusjärjestelmän toimintamallin perusteella etuuksien saajien on mahdollista saada päällekkäisiä tulonsiirtoja. Kun etuuksien saajat aloittavat työt, he menettävät osan näistä sosiaalisista tulonsiirroista, mikä heikentää heidän halukkuuttaan siirtyä työmarkkinoille. Sosiaaliturvajärjestelmää olisikin muutettava tehokkaammaksi ja läpinäkyvämmäksi: tällä hetkellä toimeentulotuen ja etuuksien myöntämisestä vastaavat monet viranomaiset ja hallintotasot. Myöntämiskriteereitä ei sovelleta johdonmukaisesti ja päällekkäisyyksiä esiintyy. Vuoden 2013 sosiaaliturvalailla otettiin käyttöön tiukempi tarveharkintaisuus ja yhdistettiin neljä etuutta (yli 70:stä kansallisella tasolla myönnettävästä etuudesta, joihin sisältyy myös tiettyihin ryhmiin kohdistettuja etuuksia) yleiseksi vähimmäistoimeentuloturvaksi. Keskitetty kansallinen asiointipiste, jonka kautta hallinnoidaan kaikkia käteisetuuksia, on tarkoitus ottaa vähitellen käyttöön vuoteen 2016 mennessä. Järjestelmällinen seuranta ja arviointi on kuitenkin vaikeaa, sillä tähän ei ole sisällytetty paikallis- ja aluetason toimeentulotukijärjestelmiä ja ohjelmia eikä erilaisia, tietyille väestöryhmille kohdistettuja muita kuin tarveharkintaisia käteisetuuksia. Vaikka vuoden 2011 jälkeen on toteutettu monia lainsäädäntöuudistuksia, sosiaalietuusjärjestelmällä ei kuitenkaan olla onnistuttu ohjaamaan tuloksellisesti etuuksia niitä eniten tarvitseville.
- (17) Liiketoiminnan nykyinen sääntely-ympäristö asettaa Kroatiaassa yrityksille raskaita rasitteita, joihin sisältyy myös oikeusvarmuuden puute, päätöksenteon läpinäkyväisyys erityisesti paikallistasolla ja lukuisat veronluonteiset maksut. Lisäksi julkishallinnon vastuualueiden huomattava hajautuminen alue- ja paikallistasolla ja monimutkainen toimivaltajako ministeriöiden ja virastojen välillä keskushallinnon tasolla mutkistavat liiketoimintaa koskevaa päätöksentekoa ja pidentävät hallinnollisia menettelyjä. Keskushallinnon tasolla on otettu käyttöön jäsenneily toimintamalli liiketoiminnan esteiden kartoittamiseksi. Hallintorasitteiden mittaamiseen ei kuitenkaan sovelleta johdonmukaisia menetelmiä, mikä heikentää jo toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksia. Nykyinen yritysten käytössä oleva keskitetty asiointipiste tarjoaa vain rajattuja palveluja. Julkisten avustusten ja takausten valvontaa on tarpeen järjeistää ja parantaa; tuettujen yritysten ja henkilöiden keskusrekisterin perustaminen olisi ensimmäinen kehitysaskel. Kroatia on käynnistänyt julkisen hallinnon uudistuksia, joilla lisätään sen hallinnollisia valmiuksia ja parannetaan julkisten palvelujen asiakassuuntautuneisuutta niin suhteessa kansalaisiin kuin yrityksiinkin. Julkishallinnon laatu on kuitenkin edelleen heikko. Eri hallintotasojen välinen koordinointi on vähäistä ja näyttöön perustuvaa poliittista päätöksentekoa ja arviointia käytetään harvoin tai liian muodollisesti. Julkishallinnon uudistusstrategian laatiminen on ensimmäinen askel oikeaan suuntaan. Strategia olisi pantava täytäntöön kaikilla hallintotasoilla. Liittymistä valmistelevan tuen toteutuksesta saadut kokemukset osoittavat, että puutteita on strategisessa suunnittelussa, institutionaalisissa valmiuksissa sekä hankkeiden valmistelussa ja seurannassa.
- (18) Heikko ohjaus- ja hallintajärjestelmä vaikuttaa kielteisesti valtion omistamiin tai sen määräysvallassa oleviin yrityksiin, ja julkisen omaisuuden ja yritysten hoidon uuden

strategian täytäntöönpano on viivästynyt. Tällä hetkellä hallitusten jäseniä ja johtoa ei valita kilpailuun perustuvassa valintamenettelyssä eikä nimityksiä julkisteta. Vaikka toimenpiteitä korruptiontorjuntakehyksen parantamiseksi on toteutettu, tarvitaan lisää toimia korruption ehkäisemiseksi kaikilla hallintotasoilla. Korruptiontorjuntakehyksestä nykyisin puuttuvia keskeisiä osa-alueita ovat tulokselliset eturistiriitojen tarkastusmenetelmät ja julkisessa tehtävässä toimivien ilmoitukset varallisuudestaan sekä valtion omistamia ja valtion määräysvallassa olevien yrityksiä koskevat erityistakeet. Eturistiriitatilanteita ratkaisevan toimikunnan tarkastusvaltuudet perustuvat muiden viranomaisten toimivaltaan ja ennakoivaan toimintaan. Vaikka julkisten hankintamenettelyjen avoimuuden lisäämisessä on edistytty, riskinarviointityökaluja ei käytetä järjestelmällisesti eikä riskialttiita aloja priorisoida riittävästi. Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tuloksellisen täytäntöönpanon valvontaa on vahvistettava myös tulevaa EU-varojen kohdentamista varten.

- (19) Akordimenettelyn laaja-alaisella soveltamisella vuonna 2013 onnistuttiin jossain määrin puuttumaan yritysten velanmaksuongelmiin monimutkaisten, kalliiden ja pitkäkestoisten konkurssimenettelyjen yhteydessä. Tätä välinettä voitaisiin kuitenkin vahvistaa merkittävästi korjaamalla puutteita, joita ovat esimerkiksi valtion roolin epäselvyys menettelyssä, lisäämällä kauppatuomioistuinten osuutta kanteiden ja asianmukaisten uudelleenjärjestelysuunnitelmien vahvistajana, laajentamalla menettelyn soveltamisalaa, jotta tuloksellinen uudelleenjärjestely olisi mahdollista ennen kuin velallisesta tulee maksukyvytön, ja puuttamalla lainsäädännön täytäntöönpanon ongelmiin. Vaikka oikeuslaitoksen tuloksellisuuden parantamiseksi on toteutettu joitakin uudistuksia, oikeudenkäynnit siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisissa riita-asioissa ovat kohtuuttoman pitkiä erityisesti ensimmäisessä oikeusasteessa. Käsittelemättömien tuomioistuinasioden määrä lisääntyi vuonna 2013, ja se on erittäin suuri erityisesti siviili- ja kauppaoikeuden menettelyissä. Näiden kysymysten ratkaisemiseksi tarvitaan jatkuvia toimenpiteitä, joiden avulla kehitetään ja käytetään oikeanlaisia kannustimia menettelyjen nopeuttamiseen ja tuomioistuimen ulkopuolisen riitojen ratkaisun edistämiseen erityisesti vähäisissä riita-asioissa, sillä kyseiset ongelmat ehkäisevät liiketoimintaa ja vähentävät Kroatian houkuttelevuutta suorien ulkomaisten sijoitusten kohteena.
- (20) Kroatian keskuspankin makrotason vakavaraisuussäätelyssä noudattama varovainen lähestymistapa, erityisesti pääoman määrän osalta, on johtanut siihen, että pankeille on muodostunut hyödylliseksi osoittautunut häiriönsietokyky, kun otetaan huomioon haasteet, joita niille aiheutuu heikosta taloustilanteesta. Kroatian talous kärsii kuitenkin jo kuudetta vuotta taantumasta ja järjestämättömien lainojen määrä on kasvussa, joten pankkien omaisuuserien laatuun liittyy riskejä. Kroatian neljä suurinta pankkia ovat ulkomaalaisomistuksessa, ja on myönteistä, että näiden pankkien tiettyihin salkkuihin sovelletaan uuden yhteisen valvontamekanismin mukaista euroalueen omaisuuserien laadun tarkastelua/stressitestistä. Tämä omaisuuserien tarkastelu ei kuitenkaan sisällä eräitä Kroatian näkökulmasta erittäin keskeisiä salkkuja, koska salkut valitaan pankin konsernitason merkittävyyden perusteella. Lisäksi tarkastelun ulkopuolelle jäävät keskikokoiset ja pienemmät pankit, joiden pääomataso saattaa olla alhaisempi ja omaisuuserien laatu heikompi mutta jotka voivat olla merkittäviä rahoitusvakauden kannalta. Yhteiseen valvontamekanismiin perustuvan stressitestauksen täydentäminen lisäanalyysillä, jotka on suunniteltu erityisesti Kroatian rahoitusjärjestelmää varten (ja jotka kattaisivat sellaiset kroatialaisten tytäryritysten merkittävät salkut, jotka eivät kuulu yhteisen valvontamekanismin piiriin, ja keskikokoiset ja pienemmät pankit)

lisättäisiin tietoa pankkien lainaluokituksista ja niiden lainatappioita koskevien varausten riittävydestä.

- (21) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä analysoinut Kroatian talouspolitiikkaa kattavasti. Se on arvioinut lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Kroatian finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta 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 komission suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–8.
- (22) Neuvosto on tutkinut Kroatian lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto⁸ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.
- (23) 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 1–8,

SUOSITTAA, että Kroatia toteuttaisi vuosina 2014 ja 2015 toimia, joilla se:

1. panee vuodeksi 2014 hyväksytyt julkisen talouden toimenpiteet kokonaisuudessaan täytäntöön; vahvistaa julkisen talouden strategiaa täsmentämällä edelleen vuosiksi 2015 ja 2016 suunniteltuja toimenpiteitä ja harkitsemalla uusia, kasvua edistäviä pysyviä toimenpiteitä, jotta varmistetaan liiallisen alijäämän kestävä korjaaminen vuoteen 2016 mennessä; varmistaa samalla, että liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä annetussa neuvoston suosituksessa täsmennetyt rakenteelliset toimenpiteet toteutetaan; muuntaa ohjelman mukaiset ennusteet yhteensopiviksi EKT-standardien ja vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimusten kanssa; toteuttaa toimenpiteitä tiukentaakseen menojen valvontaa; toteuttaa maaliskuuhun 2015 mennessä menojen kattavan arvioinnin; kehittää julkisen talouden suunnitteluprosessia erityisesti parantamalla makrotaloudellisten ja julkisen talouden ennusteiden tarkkuutta ja lisäämällä vuosittaisten ja keskipitkän aikavälin menokatkojen sitovuutta; kehittää finanssipoliittisten sääntöjen toimintamallia; vahvistaa lainsäädännön avulla lokakuuhun 2014 mennessä äskettäin perustetun finanssipoliittisen toimikunnan asemaa, lisää sen riippumattomuutta kaikista talousarvioviranomaisista, laajentaa sen tehtäviä erityisesti kaikkien finanssipoliittisten sääntöjen seurannan ja ennusteiden ennako- ja jälkiarvioinnin osalta ja varmistaa sen riittävät resurssit; esittää kansallisen uusitusohjelman mukaisten suunnitelmien pohjalta konkreettisen strategian kiinteistöverotuksen uudistamiseksi; aloittaa vuoden 2014 loppuun mennessä veromenojen raportointi- ja tarkistusprosessin; parantaa verosäännösten noudattamista, erityisesti tehostamalla edelleen verohallintoa; esittää tähän tähtäävän toimintasuunnitelman vuoden 2014 loppuun mennessä;
2. antaa maaliskuuhun 2015 mennessä lainsäädäntöä, jolla nopeutetaan naisten ja miesten lakisääteisen eläkeiän suunniteltua yhdenmukaistamista ja aikaistetaan lakisääteisen eläkeiän suunniteltua korottamista 67 vuoteen; vähentää mahdollisuuksia varhaiseläkkeelle siirtymiseen; varmistaa työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä koskevien tiukempien arviointien ja -tarkastusten täytäntöönpanon ja vauhdittaa erityisjärjestelmien mukaisten eläkkeiden yhdistämistä yleiseen

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

eläkejärjestelmään; parantaa terveydenhuoltoalan kustannustehokkuutta, sairaalat mukaan lukien;

3. toteuttaa maaliskuuhun 2015 mennessä työmarkkinalain uudistuksen toisen vaiheen, kuuluaan työmarkkinaosapuolia erityisesti irtisanomis- ja työaikaehtojen osalta, jotta ehkäistään työmarkkinoiden segmentoitumista lisää, myös nuorten tapauksessa; tarkistaa palkanasetantajärjestelmää, jotta tuottavuuden kehitys ja palkkaehdot voitaisiin sovittaa paremmin yhteen; esittää tämän tarkistamisen päätelmät vuoden 2014 loppuun mennessä; parantaa aktiivisen työmarkkinapolitiikan tuloksellisuutta ja kattavuutta kasvattamalla julkisten työvoimapalvelujen hallinnollisia valmiuksia, myös aluetasolla, ja lisäämällä nuoria, pitkäaikaistyöttömiä ja ikääntyneitä työntekijöitä koskevia toimia; asettaa etusijalle työttömyysrekisteriin rekisteröitymättömien nuorten saavuttamisen ja kannustaa yksityissektoria tarjoamaan enemmän oppisopimuskoulutusta nuorisotakuun tavoitteiden mukaisesti; laatii vuoden 2014 loppuun mennessä suunnitelmat pimeään työhön puuttumiseksi; toteuttaa toimenpiteitä, joilla koulutus saadaan vastaamaan paremmin työmarkkinoiden tarpeita ja joilla parannetaan oppimistuloksia, uudenaikaistamalla tutkintojärjestelmiä, ottamalla käyttöön laadunvarmistusjärjestelyt ja helpottamalla siirtymistä koulusta työelämään, erityisesti lisäämällä ammattikoulutusta ja työssäoppimista;
4. tarkistaa vero- ja etuusjärjestelmiä vuoden 2014 loppuun mennessä ja esittää toimintaohjelman, jolla lisätään työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ja työttömien aktiivointia; lisää sosiaalisen suojelun järjestelmän vaikuttavuutta ja läpinäkyvyyttä yhdistämällä edelleen etuuksia, yhdenmukaistamalla kelpoisuuskriteerit ja yhdistämällä tiedot kaikilta asianomaisilta hallintotasoilta ja hallintoyksiköistä keskitettyyn asiointipisteeseen; lisää sosiaaliavustusten vaikuttavuutta ja riittävyyttä kohdentamalla ne paremmin;
5. toteuttaa lisätoimenpiteitä liiketoimintaympäristön kehittämiseksi; asettaa tavoitteeksi supistaa maaliskuuhun 2015 mennessä merkittävästi yrityksiin kohdistuvia hallinnollisia vaatimuksia, myös veronluonteisia maksuja; puuttuu hallinnon merkittävään hajautumiseen ja vastuualueiden päällekkäisyyteen yksinkertaistamalla hallintoprosesseja ja selkeyttämällä päätöksenteko- ja vastuurakennetta eri hallintotasolla ja keskushallinnossa ministeriöiden ja virastojen välillä; kehittää Euroopan rakenne- ja investointirahastovarojen hallinnoinnista vastaavien yksiköiden hallinnollisia valmiuksia ja strategista suunnittelua, ja tarjoaa niille riittävästi pysyvää henkilöstöä;
6. esittää lokakuuhun 2014 mennessä yksityiskohtaisen julkisten kiinteistöjen hallinnointisuunnitelman vuodeksi 2015; varmistaa, että valtion määräysvallassa olevien yritysten ohjaus ja hallinta on läpinäkyvää ja vastuullista, erityisesti tiukentamalla valtion nimittämien johtajien ja yritysten hallitusten jäsenten pätevyysvaatimuksia ja perustamalla julkinen nimitysrekisteri; tehostaa korruption torjuntaa julkishallinnossa sekä valtion omistamissa ja sen määräysvallassa olevissa yrityksissä, myös lisäämällä eturistiriitoja käsittelevän toimikunnan tarkastusvaltuuksia; lisää julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta sekä keskus- että paikallishallinnon tasoilla ja parantaa valmiuksia seurata täytäntöönpanoa ja havaita sääntöjenvastaisuuksia;
7. vahvistaa vuoden 2014 loppuun mennessä kauppatuomioistuinten roolia yritysten akordimenettelyjen läpinäkyvyyden ja laillisuuden valvonnassa; tarkistaa akordimenettelyyn pääsyn ehtona olevaa pakollista

maksukyvyttömyys/epälikvidisyystestiä ja yksinkertaistaa maksukyvyttömyys/likvidaatioprosessia sen keston lyhentämiseksi; parantaa tuomioistuinlaitoksen laatua ja tehokkuutta, erityisesti esittämällä aloitteita, joilla siviili-, kauppaja- ja hallinto-oikeudellisia riita-asioita koskevat oikeudenkäynnit saadaan ratkaistua nopeasti ja joiden avulla voidaan hyödyntää tuomioistuimen ulkopuolisia sovittelumenettelyjä erityisesti vähäisempien kanteiden tapauksessa;

8. täydentää Euroopan keskuspankin vuonna 2014 toteuttamia omaisuuserien laadun tarkasteluja ja stressitestejä; toteuttaa erityisesti Kroatian rahoitusalaan varten suunnitellun salkkujen kattavan tarkasteluprosessin, jossa keskitytään Euroopan keskuspankin tarkastelun ulkopuolelle jääneisiin salkkuihin ja joka käsittää myös tärkeimmät keskisuuret ja pienemmät pankit.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*