

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

EMPFEHLUNGEN

RAT

EMPFEHLUNG DES RATES

vom 12. Juli 2011

zum nationalen Reformprogramm 2011 der Slowakei und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm der Slowakei für 2011-2014

(2011/C 272/01)

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 121 Absatz 2 und Artikel 148 Absatz 4,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken⁽¹⁾, insbesondere auf Artikel 5 Absatz 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Anhörung des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Am 26. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) zu; diese Strategie stützt sich auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die sich auf die Schlüsselbereiche konzentriert, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.

(2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten

und der Union (2010 bis 2014) und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁽²⁾ an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

(3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste Europäische Semester einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.

(4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.

(5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.

⁽¹⁾ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

⁽²⁾ Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 138 vom 26.5.2011, S. 56).

- (6) Am 28. April 2011 legte die Slowakei ihr aktualisiertes Stabilitätsprogramm 2011 für den Zeitraum von 2011 bis 2014 und am 2. Mai 2011 ihr nationales Reformprogramm 2011 vor. Um den Verknüpfungen zwischen den beiden Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.
- (7) Aufgrund ihrer starken Öffnung für den Handel und ihrer Spezialisierung auf die Produktion langlebiger Verbrauchsgüter wurde die slowakische Wirtschaft vom Einbruch des Welthandels und der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage infolge der Finanzkrise erheblich getroffen. Dies führte dazu, dass das BIP im Jahr 2009 um 4,8 % schrumpfte und die Arbeitslosenquote auf 12 % anstieg. Im Jahr 2010 hat sich — aufgrund der Erholung der externen Nachfrage — die wirtschaftliche Lage in Bezug auf das Produktionswachstum deutlich verbessert (Erhöhung des BIP um 4,1 %), in Bezug auf die Beschäftigung aber weiter verschlechtert: Die Arbeitslosigkeit erreichte 14,4 %, womit die Slowakei eine der höchsten Arbeitslosenquoten und einen der stärksten Anstiege der Arbeitslosigkeit in der EU zu verzeichnen hat. Die Beschäftigung wird in den Jahren 2011-2012 deutlich unter dem Vorkrisenniveau liegen. Die Krise hat zu einer erheblichen Verschlechterung der Lage der öffentlichen Finanzen geführt. Das gesamtstaatliche Defizit wuchs von 2 % des BIP im Jahr 2008 auf 8 % des BIP in den Jahren 2009-2010. Die Schuldenquote ist — wenngleich noch relativ niedrig — 2010 ebenfalls gestiegen, und zwar um mehr als 13 Prozentpunkte auf 41 % des BIP.
- (8) Ausgehend von der Bewertung des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 vertritt der Rat die Auffassung, dass das dem Stabilitätsprogramm zugrunde liegende makroökonomische Szenario für die ersten beiden Programmjahre plausibel, für die Jahre gegen Ende des Stabilitätsprogrammzeitraums jedoch günstig ist. Dem Stabilitätsprogramm zufolge soll das Defizit 2013, also innerhalb der vom Rat gesetzten Frist, unter 3 % des BIP und im Jahr 2014 weiter bis auf 2,8 % des BIP gesenkt werden. Nach 2011 wird die Anpassung weitgehend ausgabenbasiert erfolgen. Die Haushaltsziele sind mit Abwärtsrisiken behaftet, die in erster Linie mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zusammenhängen. Die Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels ist im Stabilitätsprogramm nicht vorgesehen. Die Erfüllung der Haushaltsziele würde im Zeitraum 2011-2013 eine durchschnittliche jährliche haushaltspolitische Anstrengung im Umfang von etwa 1,4 % des BIP erfordern.
- (9) Es wird davon ausgegangen, dass das Defizit dank der Konsolidierungsmaßnahmen, die sich den Schätzungen des Stabilitätsprogramms zufolge auf etwa 2,5 % des BIP belaufen werden, im Jahr 2011 deutlich zurückgehen wird. Der Anpassungsprozess soll sich in den Jahren 2012 und 2013 weiter fortsetzen mit einer durchschnittlichen Senkung des Defizits um etwa einen Prozentpunkt des BIP pro Jahr. Die Konsolidierungsanstrengungen setzen in erster Linie auf der Ausgabenseite an: Angestrebt werden Einsparungen bei Waren und Dienstleistungen und bei den Lohn- und Gehaltskosten; eine nachhaltige Fortsetzung dieser Anstrengungen könnte sich jedoch als schwierig erweisen. Generell besteht die Herausforderung für die Slowakei darin, sicherzustellen, dass im Zuge der Konsolidierung weiterhin in wachstumsfördernde Bereiche, wie etwa ins Bildungswesen und in die Verkehrsinfrastruktur, investiert wird und die entsprechenden Ausgaben gegebenenfalls sogar noch erhöht werden. Sorge bereiten vor allem die im Vergleich zum EU-Durchschnitt bereits heute geringe staatliche Kapitalbildung, die noch weiter zurückgehen dürften. Die Möglichkeiten für eine Steigerung der Einnahmen aus Steuern, die sich am wenigsten wachstumshemmend auswirken, wie Vermögens- und Ökosteuern, und für eine Effizienzsteigerung beim Steuereinzug, insbesondere vor dem Hintergrund der beträchtlichen Mehrwertsteuerlücke, sind noch nicht voll ausgeschöpft.
- (10) Mit der Reform von 2005, durch die eine mehrjährige Planung, eine Programmbudgetierung und verschiedene Haushaltsregeln eingeführt wurden, hat die Slowakei ihren Haushaltsrahmen deutlich verbessert. Die derzeitigen Rahmenbedingungen haben die Regierung jedoch nicht davon abgehalten, selbst in Jahren starken Wirtschaftswachstums hohe Defizite aufzubauen. Einer der größten Schwachpunkte ist der Umstand, dass die Haushaltsziele für die späteren Programmjahre ohne Weiteres geändert werden können und somit nicht dem Zweck dienen, den Haushaltsprozess in den kommenden Jahren abzusichern. Die in der Stabilitätsprogrammaktualisierung und im nationalen Reformprogramm vorgeschlagenen Ausgabenobergrenzen könnten hier Abhilfe schaffen, sofern sie für einen größtmöglichen Anteil der gesamtstaatlichen Ausgaben gelten. Das derzeitige Fehlen rechtzeitig veröffentlichter Informationen, insbesondere zu den lokalen Gebietskörperschaften und zur Sozialversicherung, ist ein zusätzliches Hindernis, das die Überwachung der Haushaltsentwicklungen im Jahresverlauf und die Durchsetzung der Haushaltsregeln erschwert. Schließlich fehlt es in der Slowakei an einer unabhängigen Einrichtung, die unmittelbar in die vorbereitenden Arbeiten, die Überwachung und die Bewertungsmechanismen im Zusammenhang mit dem Haushalt eingebunden werden könnte.
- (11) Die Slowakei gehört zu den Mitgliedstaaten, die sich im Hinblick auf die langfristige Tragfähigkeit ihrer öffentlichen Finanzen beträchtlichen Herausforderungen gegenübersehen. Den Projektionen zufolge werden die alterungsbedingten Ausgaben in den kommenden Jahrzehnten in der Slowakei rascher ansteigen als im EU-Durchschnitt. Hauptsächlich hierfür werden die Renten sein — trotz der in den Jahren 2004-2006 durchgeführten umfassenden Reform. Im Rahmen dieser Reform wurde der prognostizierte künftige Anstieg der Lebenserwartung nicht systematisch berücksichtigt. Die umlagefinanzierte Rentensäule kann künftig aufgrund der starken Anspruchskomponente bei der Rentenberechnung sowie aufgrund des Indexierungssystems unter noch stärkeren Druck geraten. Die kapitalgedeckte Säule wurde in ihrer Tragfähigkeit geschwächt durch die in den Jahren 2008-2009 eingeführten Änderungen, unter anderem durch die Verpflichtung für Pensionsfonds, entstandene Verluste zu decken, und durch die Aufhebung der Beteiligungspflicht für neue Marktteilnehmer. Das nationale Reformprogramm und das Stabilitätsprogramm sehen verschiedene Anpassungen des Rentensystems vor, um die derzeitigen Defizite zu beheben.
- (12) Eine weitere große Herausforderung besteht darin, gegen den beträchtlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit vorzugehen, bevor diese zu einem strukturellen Problem wird. Derzeit liegt die Arbeitslosenquote bei über 14 %. Die Langzeitarbeitslosenquote von 9,2 % ist nach wie vor

die höchste in der EU; gleichzeitig bestehen ausgeprägte regionale Unterschiede und ein erhebliches Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage. Die Arbeitsmarktflexibilität in der Slowakei entspricht ungefähr dem EU-Durchschnitt; die Regierung plant, durch arbeitsrechtliche Änderungen für mehr Flexibilität zu sorgen. Die Arbeitslosenquote ist besonders hoch bei Geringqualifizierten; ihre Beschäftigungsquote ist eine der niedrigsten in der EU. Dies kann teilweise an der bei Geringverdienern (67 % des Durchschnittslohns) relativ hohen Steuer- und Abgabenbelastung (34 %) liegen, die kaum Anreize für die Einstellung geringqualifizierter Arbeitskräfte bietet. Darüber hinaus können gezielte und gut konzipierte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Rolle dabei spielen, Arbeitslose wieder in Arbeit zu bringen. Die Ausgaben für solche Maßnahmen sind mit die geringsten in der EU und ihre Wirksamkeit wird kaum überwacht oder ausgewertet. Die Regierung beabsichtigt, bis Ende dieses Jahres eine Reform der Arbeitsmarktverwaltung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik auf den Weg zu bringen.

- (13) Angesichts der Bedeutung, die einer ausreichend qualifizierten Erwerbsbevölkerung für die Verbesserung der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit zukommt, hat die Slowakei sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, die Zahl der Hochschulabsolventen bis 2020 von derzeit 17,6 % auf 40 % zu erhöhen. Um das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und Qualifikationsnachfrage zu beheben, reformiert die Slowakei derzeit Schulausbildung und Berufsbildung, wie im nationalen Reformprogramm dargelegt. Der Anteil der Hochschulabsolventen (Altersklasse 30-34) liegt jedoch nach wie vor deutlich unter dem EU-Durchschnitt, wobei auch die Qualität ein Problem darstellt, wie dies verschiedene Indikatoren nahelegen. Das niedrige Bildungsniveau der marginalisierten Roma-Gemeinschaften ist ein wichtiger Faktor, der mit ursächlich für die Langzeitarbeitslosigkeit in der Slowakei ist. Die Beteiligung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter am lebenslangen Lernen ist immer noch im Vergleich zum EU-Durchschnitt sehr gering (2,8 %); dies scheint sich negativ auf die Beschäftigungsfähigkeit auszuwirken und darüber hinaus die Bemühungen um einen Abbau der aktuellen hohen Arbeitslosigkeit zu unterminieren.
- (14) Die Notwendigkeit, in der Slowakei ein stärker wachstumsförderndes Unternehmensumfeld zu schaffen, wird im nationalen Reformprogramm ebenso anerkannt wie die Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit des Justizwesens zu verbessern, für mehr Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu sorgen, den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu reduzieren und die Korruption zu bekämpfen, wengleich die Durchführung mit gewissen Risiken behaftet ist. Die geplante Reform des Systems der Steuern und Sozialabgaben sollte die mit der Zahlung von Steuern und Sozialabgaben verbundenen Verwaltungskosten der Unternehmen verringern. Das Problem der schwachen öffentlichen Institutionen wird jedoch nicht in ausreichendem Maße behandelt, und es könnte mehr unternommen werden, um eine evidenzbasierte Politik zu fördern. In der öffentlichen Verwaltung führen unzureichende Kapazitäten und eine hohe Personalfluktuation dazu, dass Effizienz und Transparenz geschmälert, die analytischen Kapazitäten geschwächt und eine effektiver Einsatz von EU-Geldern sowie generell eine effiziente Nutzung öffentlicher Mittel behindert werden.

Diese Faktoren beeinträchtigen das Wachstumspotenzial der Wirtschaft und ihre Wettbewerbsfähigkeit.

- (15) Im Rahmen des Euro-Plus-Pakts ist die Slowakei eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen betreffen drei der für die Slowakei relevanten Bereiche des Pakts: Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit. Im Haushaltsbereich verpflichtet sich die Slowakei, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern und den nationalen Haushaltsrahmen zu stärken durch Erlass einer neuen Rechtsvorschrift über die haushaltspolitische Verantwortung. Die Beschäftigungsmaßnahmen betreffen die geplante Überarbeitung des Arbeitsrechts, durch die der Arbeitsmarkt noch flexibler gestaltet werden soll. Ziele der Maßnahmen im Bereich Wettbewerb sind die Verringerung des Verwaltungsaufwands, die Bekämpfung von Korruption, die Erhöhung der Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe und im Justizwesen sowie die Steigerung der Effizienz des Steuersystems. Die genannten Verpflichtungen spiegeln die im Stabilitätsprogramm und im nationalen Reformprogramm umrissene Reformagenda wider. Sie untermauern die laufenden Reformvorhaben zur Verbesserung des Unternehmensumfelds und der Rechtsdurchsetzung und bereiten den Weg für die Auseinandersetzung mit den wichtigen Themen Renten und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die Verpflichtungen wurden einer Bewertung unterzogen und bei der Formulierung der Empfehlungen berücksichtigt.
- (16) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm einschließlich der Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen für die Slowakei bewertet. Sie hat dabei nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in der Slowakei berücksichtigt, sondern auch die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der EU durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Aufgrund dieser Bewertung ist die Kommission der Auffassung, dass die Erreichung der Haushaltziele nach 2011 mit Abwärtsrisiken behaftet ist. Im Zuge der Konsolidierungsanstrengungen sollten die Ausgaben für wachstumsfördernde Maßnahmen aufrechterhalten und durch Maßnahmen zur Stärkung der finanzpolitischen Steuerung sowie der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ergänzt werden. Weitere Schritte in den Jahren 2011-2012 sollten auf die Stärkung der inländischen Wachstumsquellen abstellen, wobei dem jüngsten Anstieg der Arbeitslosigkeit insbesondere durch eine Verringerung der Steuer- und Abgabenlast bei Geringverdienern sowie durch eine Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik entgegengewirkt, das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage angegangen, die Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung und die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert und die öffentlichen Institutionen und ihre Governance gestärkt werden sollten.
- (17) In Anbetracht der vorstehenden Bewertung und im Einklang mit der Empfehlung des Rates gemäß Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 2. Dezember 2009 hat der Rat das

aktualisierte Stabilitätsprogramm 2011 der Slowakei geprüft und seine Auffassung ⁽¹⁾ insbesondere in seinen Empfehlungen 1, 2 und 3 dargelegt. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat das nationale Reformprogramm der Slowakei geprüft —

EMPFEHLT, dass die Slowakei im Zeitraum 2011-2012

1. konsequent sowohl den Haushalt 2011 wie geplant ausführt als auch in den Jahren 2012 und 2013 die ins Auge gefassten spezifischen Maßnahmen dauerhafter Natur vornimmt, um das Defizit im Einklang mit der Empfehlung des Rates zur Korrektur eines übermäßigen Defizits bis 2013 unter 3 % des BIP abzusenken und um angemessenen Fortschritt in Bezug auf das mittelfristige Haushaltsziel zu gewährleisten; dessen vorbehaltlich, wachstumsfördernde Ausgaben aufrechterhält und vorhandene Spielräume für Einnahmenerhöhungen durch Öko- und Vermögenssteuern sowie durch eine Effizienzsteigerung beim Mehrwertsteuereinzug nutzt;
2. die finanzpolitische Steuerung stärkt durch Festlegung verbindlicher mehrjähriger Ausgabenobergrenzen sowohl für den Zentralstaat als auch für das Sozialversicherungssystem im Jahr 2011 und deren Anwendung ab 2012; darüber hinaus einen unabhängigen Finanzrat einsetzt und für die rechtzeitige Veröffentlichung von Haushaltsdaten auf allen Regierungsebenen sorgt;
3. die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessert, indem sie die umlagefinanzierte Säule des Rentensystems auch durch Veränderung des Indexierungssystems weiter anpasst und weitere Maßnahmen hinsichtlich der Anhebung des tatsächlichen Rentenalters durchführt, insbesondere durch Koppelung des Rentenalters an die Lebenserwartung; Anreize zur Gewährleistung der Tragfähigkeit

der kapitalgedeckten Rentensäule einführt, um Fortschritte in Richtung finanzielle Nachhaltigkeit zu erzielen und gleichzeitig ein angemessenes Rentenniveau sicherzustellen;

4. Schritte einleitet, um die Beschäftigung zu erhöhen und um die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften zu stützen, indem sie die Steuer- und Abgabenlast für Geringverdiener senkt; zusätzliche Maßnahmen trifft, um die Kapazitäten der staatlichen Arbeitsverwaltung zu verbessern mit dem Ziel, Ausrichtung, Konzeption und Bewertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, insbesondere für junge Menschen und Langzeitarbeitslose, zu verbessern;
5. die Umsetzung der geplanten Reformen im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung beschleunigt und Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Hochschulbildung, auch im Hinblick auf ihre Relevanz für den Arbeitsmarkt, auf den Weg bringt; einen Rahmen schafft, der Anreize sowohl für den Einzelnen als auch für Arbeitgeber setzt, die Beteiligung Geringqualifizierter an Maßnahmen des lebenslangen Lernens zu steigern;
6. die Umsetzung der geplanten Maßnahmen sicherstellt, die auf eine effektivere Anwendung der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und auf eine höhere Leistungsfähigkeit und Transparenz des Justizwesens abzielen.

Geschehen zu Brüssel am 12. Juli 2011.

Im Namen des Rates
Der Präsident
J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.