



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 18.5.2016
COM(2016) 324 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm der Tschechischen Republik 2016

**mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm der Tschechischen
Republik 2016**

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm der Tschechischen Republik 2016

mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm der Tschechischen Republik 2016

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 Wirtschaftspolitiken¹, insbesondere auf Artikel 9 Absatz 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

unter Berücksichtigung der Entschlüsse des Europäischen Parlaments³,

unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates,

nach Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Sozialschutz,

nach Stellungnahme des Ausschusses für Wirtschaftspolitik,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Am 26. November 2015 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁴ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2016 eingeleitet wurde. Die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts wurden am 17./18. März 2016 vom Europäischen Rat gebilligt. Am 26. November 2015 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁵ an, in dem sie die Tschechische Republik nicht als einen der Mitgliedstaaten nannte, für die eine eingehende Überprüfung durchzuführen sei.
- (2) Der Länderbericht 2016 für die Tschechische Republik⁶ wurde am 26. Februar 2016 veröffentlicht. Darin wurden die Fortschritte der Tschechischen Republik bei der

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2016) 324 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, und P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 73 final.

Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 und bei der Verwirklichung der nationalen Ziele im Rahmen von Europa 2020 bewertet.

- (3) Am 11. Mai 2016 übermittelte die Tschechische Republik ihr Konvergenzprogramm 2016 und am 12. Mai ihr nationales Reformprogramm 2016. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (4) Die einschlägigen länderspezifischen Empfehlungen wurden bei der Programmplanung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds für den Zeitraum 2014-2020 berücksichtigt. Gemäß Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 kann die Kommission einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies für die Förderung der Umsetzung der einschlägigen Empfehlungen des Rates notwendig ist. In den Leitlinien für die Anwendung von Maßnahmen zur Schaffung einer Verbindung zwischen der Wirksamkeit der europäischen Struktur- und Investitionsfonds und der ordnungsgemäßen wirtschaftspolitischen Steuerung⁷ hat die Kommission erläutert, wie sie diese Bestimmung anzuwenden gedenkt.
- (5) Die Tschechische Republik unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. In ihrem Konvergenzprogramm 2016 plant die Regierung eine leichte Verschlechterung des Gesamtsaldos auf -0,6 % des BIP 2016 und eine weitgehende Stabilisierung auf -0,5 % des BIP ab 2017. Das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von 1 % des BIP wird während des Programmzeitraums weiter erreicht. Dem Konvergenzprogramm zufolge soll die staatliche Schuldenquote im Jahr 2016 bei 41,1 % bleiben und bis 2019 auf 39,3 % sinken. Das makroökonomische Szenario, auf dem diese Haushaltsprojektion beruht, ist plausibel. Die Maßnahmen zur Untermauerung der geplanten Defizitziele ab 2017 wurden nicht ausreichend spezifiziert. Gemäß der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo im Jahr 2016 -0,7 % und im Jahr 2017 -0,9 % des BIP betragen und somit über dem mittelfristigen Haushaltsziel liegen. Mögliche künftige Abweichungen würden vor dem Hintergrund der Anforderung bewertet, den strukturellen Haushaltssaldo auf dem Niveau des mittelfristigen Haushaltsziels zu halten. Ausgehend von seiner Bewertung des Konvergenzprogramms und unter Berücksichtigung der Frühjahrsprognose 2016 der Kommission ist der Rat der Auffassung, dass die Tschechische Republik die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts voraussichtlich erfüllt.
- (6) Es besteht ein mittleres Risiko für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen der Tschechischen Republik. Dieses ergibt sich in erster Linie aus den projizierten Auswirkungen der alterungsbedingten öffentlichen Ausgaben, vor allem für die Gesundheitsversorgung, aber auch für Renten. Vor kurzem verabschiedete oder geplante Maßnahmen zur Änderung des Rentensystems hätten, wenn sie umgesetzt würden, langfristig eine Verschlechterung der öffentlichen Finanzen zur Folge. Zum einen hat die tschechische Regierung im Februar 2016 Rechtsvorschriften erlassen, die ihr die Befugnis zu einer flexibleren Anpassung des Rentenindexierungsmechanismus geben. Darüber hinaus werden Vorschläge diskutiert, das gesetzliche Renteneintrittsalter auf höchstens 65 Jahre festzulegen und einen Mechanismus zur regelmäßigen Überprüfung des Rentenalters einzuführen. Es

⁷ COM(2014) 494 final.

gibt bisher keine Pläne zur Anhebung des niedrigen gesetzlichen Renteneintrittsalters. Auch der projizierte Anstieg der langfristigen Ausgaben im Gesundheitswesen gibt Anlass zur Sorge. Die Verbesserung von Governance und Kosteneffizienz im Gesundheitswesen stellt die Tschechische Republik vor Herausforderungen; allerdings befindet sich derzeit eine Reihe von Maßnahmen in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung. Die Indikatoren weisen auf einen hohen Verbrauch an Waren und Dienstleistungen und eine vergleichsweise starke Abhängigkeit von krankenhausbasierter Pflege hin, die teurer ist als ambulante Versorgung. Die verfügbaren medizinischen Daten werden offenbar nicht effektiv zur Planung und Rationalisierung der stationären Pflegekapazität genutzt. Aufgrund verschiedener Mankos, etwa der geringen Größe der Krankenhausstichprobe, die der Berechnung der Referenzsätze zugrunde gelegt wurde, wird das System zur Erstattung der Kosten von Krankenhausbehandlungen gegenwärtig überprüft. Möglichkeiten zur besseren Koordinierung der ambulanten Pflege, zur Stärkung der Gatekeeper-Funktion der Allgemeinärzte und zur Eindämmung der unnötigen Inanspruchnahme ambulanter Leistungen sind noch nicht hinreichend ausgelotet worden. Der haushaltspolitische Rahmen der Tschechischen Republik ist einer der schwächsten in der EU. Ein Reformpaket zur Behebung der Hauptmängel in diesem Bereich wurde im Februar 2015 von der Regierung gebilligt, aber die Verabschiedung durch das Parlament steht noch aus. Mit dem Paket soll die Richtlinie 2011/85/EU des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden. Die vorgeschlagene Reform zielt auf strengere Ausgabenbegrenzungen und ihre direkte Verknüpfung mit dem mittelfristigen Haushaltsziel. Die Regierung müsste dabei einen Haushalt vorlegen, der die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gewährleistet, und es würde ein unabhängiger Rat für Finanzpolitik zur Überwachung der öffentlichen Finanzen und zur Erhöhung der Transparenz eingesetzt.

- (8) Die Investitionen pro Kopf der Bevölkerung liegen in der Tschechischen Republik nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt, und die Investitionstätigkeit konzentriert sich sehr stark auf die Hauptstadtregion. Rechtliche und verwaltungstechnische Hindernisse sind weiterhin einem effizienten Unternehmensumfeld abträglich und wirken als Investitionshemmnis. Besondere Engpässe gibt es bei der Umsetzung von Projekten zum Ausbau der Verkehrs- und Energieinfrastruktur. Außerdem wurden EU-Mittel im Programmplanungszeitraum 2007-2013 nur langsam abgerufen, hauptsächlich aufgrund komplexer Verfahren, Schwächen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, Ineffizienzen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie der schwachen Verwaltungskapazität der an der Projektumsetzung beteiligten Einrichtungen. Im Fall der Verkehrsinfrastruktur werden Investitionen durch verwaltungstechnische Hemmnisse wie langwierige Verfahren für Flächennutzungsgenehmigungen und Verzögerungen durch Beschwerdeverfahren bei der Kartellbehörde behindert. Was die Energieeffizienz betrifft, sind staatliche Programme zur Energieeinsparung fragmentiert und nicht kosteneffizient. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass die Energieeinsparungen nicht im Einklang mit dem nationalen Energieeffizienz-Aktionsplan steigen. Bei den Dienstleistungen gibt es Anzeichen für restriktive Regulierung. Das gilt insbesondere für einige freiberufliche Tätigkeiten, bei denen die Hürden für die Zulassung und Tätigkeitsausübung höher scheinen als im EU-Durchschnitt. Auch die geringe Nutzung hochwertiger öffentlicher Online-Dienstleistungen beeinträchtigt das Unternehmensumfeld und spiegelt Angebotsdefizite wider. Die technischen Möglichkeiten werden nicht

ausgeschöpft, um elektronische Behördendienste nutzerfreundlicher zu machen; ihr technischer Entwicklungsstand ist einer der niedrigsten in der EU. Die verfügbaren Daten weisen darauf hin, dass Steuerhinterziehung in der Tschechischen Republik relativ weit verbreitet ist. Die Lösung dieses Problems, insbesondere bei der MwSt., steht weit oben auf der politischen Agenda. Es sind jedoch keinerlei Maßnahmen geplant, um die relativ hohen Kosten im Zusammenhang mit der Entrichtung der Steuern zu senken oder das Steuersystem zu vereinfachen. Das Angebot der Steuerbehörden zum Vorausfüllen von Steuererklärungen ist begrenzt. Die Steuerpflichtigen machen nur begrenzt Gebrauch von Systemen für elektronische Steuererklärungen, allerdings sind Fortschritte bei der MwSt. zu verzeichnen. Hinzu kommt, dass die Kosten der Steuererhebung den jüngsten internationalen Berichten zufolge relativ hoch sind. Hohe Sozialbeiträge der Arbeitgeber tragen zu einer insgesamt hohen Abgabenbelastung der Arbeit bei, und eine Verlagerung auf andere Bereiche, etwa auf Immobiliensteuern, ist begrenzt.

- (9) Eine Reihe von Indikatoren deutet auf signifikante Schwächen in der öffentlichen Verwaltung hin. Es sind einige Fortschritte bei der Verabschiedung der gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung 2015 gemacht worden. Im November 2015 verabschiedete das Parlament das Gesetz über das Vertragsregister, dessen zeitnahe Umsetzung und Weiterentwicklung die Transparenz und Kosteneffizienz des öffentlichen Beschaffungswesens Aufträge verbessern würde. Die Verabschiedung einiger zentraler Antikorruptions-Vorschriften, etwa der Änderung des Gesetzes über Interessenkonflikte und eines neuen Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien, steht indessen noch aus. Mehrere beschlossene Maßnahmen sind schwer durchsetzbar und haben nur begrenzte Wirkung, während eine Reihe geplanter Maßnahmen mehrfach auf den jeweils nächsten Aktionsplan übertragen worden ist. Trotz Bemühungen zur Behebung der Schwachstellen lässt das Vergabesystem der Tschechischen Republik beim Wettbewerb und damit beim Preis-Leistungs-Verhältnis noch Raum für Verbesserungen. Das ist teilweise darauf zurückzuführen, dass es an geeigneten Schulungsmaßnahmen für die Personen fehlt, die mit der Vergabe öffentlicher Aufträge befasst sind, und dass bei der Auftragsvergabe zu wenig Gewicht auf die Qualitätskriterien gelegt wird. Der öffentliche Sektor greift sehr stark auf nicht-wettbewerbliche Verfahren zurück, für die nur begrenzt Bieter gewonnen werden können; gleichzeitig werden Aufträge selten gebündelt. Die Anwendung der gerade umgesetzten Vergaberichtlinien über modernisierte Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge dürfte jedoch die Möglichkeit bieten, im Hinblick auf eine Professionalisierung, die Bündelung öffentlicher Beschaffungen, eine stärkere Fokussierung auf die Qualitätskriterien sowie die Integrität der mit den Beschaffungen befassten Personen einen strategischen, faktengestützten Ansatz in der Vergabepolitik einzuführen.
- (10) Die FuE-Investitionen sind in den letzten Jahren erheblich gestiegen, aber die Ergebnisse sind weiterhin schwach und die Tragfähigkeit der FuE-Infrastruktur gibt Anlass zur Sorge. Im tschechischen Forschungssystem werden derzeit lange aufgeschobene, aber äußerst wichtige Governance-Reformen durchgeführt, die insbesondere Bewertung und Finanzierung betreffen. Der bestehende Finanzierungsmechanismus ist fragmentiert mit unzureichender Koordinierung zwischen zuständigen Stellen und einer unklaren Aufgabenverteilung und Prioritätensetzung. Ein umfassender Bewertungsrahmen für FuE mit Verknüpfungen zur Finanzierung wird derzeit erarbeitet, man kommt aber nur langsam voran. Es hat nur begrenzte Anstrengungen zur Intensivierung der Verbindungen zwischen

Hochschulen und Wirtschaft gegeben. Geschwächt werden diese Beziehungen durch einen Bewertungsrahmen für öffentliche Forschungseinrichtungen, der den Umfang der Zusammenarbeit mit Unternehmen nicht berücksichtigt.

- (11) Die Hochschulreform wurde im Januar 2016 vom Parlament verabschiedet. Die mangelnde Attraktivität des Lehrerberufs, die unter anderem durch die relativ niedrige Bezahlung bedingt sein dürfte, ist nach wie vor ein Problem; gleichzeitig wird die Lehrerschaft immer älter. Ein neues Laufbahnsystem für Lehrer und Pädagogen, das die Attraktivität der Berufe erhöhen soll, wird gegenwärtig entwickelt; allerdings ist die Umsetzung verschoben worden. Die Bildungsergebnisse sind generell gut, werden aber sehr stark von der sozioökonomischen Situation der Schüler und Studenten beeinflusst. Die schlechten Bildungsergebnisse benachteiligter Gruppen, insbesondere der Roma, wecken eindeutig Bedenken. Schätzungen zufolge geht ein sehr großer Teil der Roma-Kinder früh von der Schule ab. Viele Roma-Kinder werden nicht in Regelschulen unterrichtet und werden somit nach niedrigeren Standards unterrichtet als Kinder aus den anderen Bevölkerungsteilen. Die Fortbildungsangebote, die Lehrern helfen könnten, diese Problematik zu handhaben, sind unzureichend, und nur ein geringer Anteil der Lehrer nimmt an Fortbildungen teil, die die Unterrichtung gemischter Schülergruppen und inklusive Bildung zum Gegenstand haben. Es wurde eine erhebliche Zahl gesetzlicher und verwaltungstechnischer Maßnahmen zur Förderung inklusiver Bildung auf den Weg gebracht, und derzeit wird mit der Umsetzung begonnen. Es wird erwartet, dass dies hilft, die Kluft zwischen Roma- und anderen Kindern beim Bildungsniveau und den Bildungsabschlüssen zu schließen. Im März 2016 hat das Parlament Änderungen des Bildungsgesetzes verabschiedet, mit denen die Schulpflicht auf das letzte Jahr der Vorschulerziehung ausgeweitet und für jüngere Kinder ein Anspruch auf einen Kindergartenplatz festgeschrieben wird. Ungleichheit im Bildungssystem ist indessen noch immer ein Hemmnis für eine bessere Qualifizierung und beeinträchtigt im späteren Leben die Chancen auf dem Arbeitsmarkt.
- (12) Die Arbeitsmarktlage in der Tschechischen Republik hat sich verbessert, aber ein weiterer Anstieg der Erwerbsquote wird nur bei einer stärkeren Erwerbsbeteiligung unterrepräsentierter Gruppen zustande kommen. Zu diesen Gruppen gehören Frauen mit kleinen Kindern, gering qualifizierte Arbeitskräfte und Roma. Die Möglichkeiten der öffentlichen Arbeitsvermittlungen, diesen Personenkreis zu erreichen, in Verbindung mit einer geeigneten zielgerichteten aktiven Arbeitsmarktpolitik und einem personalisierten Leistungsangebot würden dazu beitragen, die Erwerbsbeteiligung benachteiligter Gruppen zu steigern. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit kleinen Kindern wird durch ein nach wie vor mangelhaftes Angebot an erschwinglicher, hochwertiger Kinderbetreuung, vor allem für Kinder unter drei Jahren, und die geringe Nutzung flexibler Arbeitszeitregelungen gehemmt. In den letzten Jahren wurden einige Maßnahmen ergriffen, um dem abzuhelfen, aber man könnte sich noch intensiver um Verbesserungen bemühen.
- (13) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik der Tschechischen Republik umfassend analysiert und diese Analyse im Länderbericht 2016 veröffentlicht. Sie hat auch das Konvergenzprogramm und das nationale Reformprogramm sowie die Maßnahmen zur Umsetzung der an die Tschechische Republik gerichteten Empfehlungen der Vorjahre bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in der Tschechischen Republik berücksichtigt, sondern angesichts

der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der EU insgesamt durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu verstärken, auch deren Übereinstimmung mit EU-Vorschriften und -Leitlinien beurteilt. Ihre Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters spiegeln sich in den nachstehenden Empfehlungen 1 bis 3 wider.

- (14) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Konvergenzprogramm geprüft und ist zu der Auffassung⁸ gelangt, dass die Tschechische Republik den Stabilitäts- und Wachstumspakt voraussichtlich einhält –

EMPFIEHLT, dass die Tschechische Republik 2016 und 2017

1. Maßnahmen zur Gewährleistung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen angesichts künftiger Risiken im Bereich des Gesundheitswesens ergreift; Rechtsvorschriften zur Stärkung des finanzpolitischen Rahmens verabschiedet;
2. gesetzliche und verwaltungstechnische Hürden für Investitionen, vor allem im Verkehrs- und im Energiesektor, abbaut und das Angebot an elektronischen Behördendiensten ausbaut; die noch ausstehenden Reformen zur Korruptionsbekämpfung verabschiedet und die Praxis bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verbessert;
3. die Governance des FuE-Systems verbessert und Verbindungen zwischen Hochschulen und Unternehmen erleichtert; die Attraktivität des Lehrerberufs erhöht und Maßnahmen ergreift zur besseren Inklusion benachteiligter Kinder, einschließlich Roma, in Regelschulen und -vorschulen; die Hindernisse für eine höhere Erwerbsbeteiligung von unterrepräsentierten Gruppen, insbesondere von Frauen, beseitigt.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident*

⁸ Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates.