# AANBEVELING VAN DE RAAD

## van 12 juli 2011

## over het nationale hervormingsprogramma 2011 van de Tsjechische Republiek en met een advies van de Raad over het geactualiseerde convergentieprogramma van de Tsjechische Republiek voor de periode 2011-2014

(2011/C 212/02)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid [1], en met name artikel 9, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten [2] aangenomen, die samen de „geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.

(4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en in aansluiting op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.

(5) De Tsjechische Republiek heeft op 29 april 2011 haar nationale hervormingsprogramma 2011 en op 5 mei 2011 haar geactualiseerde convergentieprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(6) De wereldwijde financiële crisis, waarvan de effecten zich deden voelen als gevolg van de grote openheid van de Tsjechische economie, heeft een ernstige weerslag gehad op de bbp-groei en de werkgelegenheid in de Tsjechische Republiek. Het reële bbp liep in 2009 met 4,1 % terug als gevolg van de daling van de uitvoer en de binnenlandse investeringen. Het werkloosheidspercentage steeg aanzienlijk (namelijk van 4,4 % in 2008 tot 7,3 % in 2010) en de arbeidsparticipatie daalde tussen 2008 en 2010 met twee procentpunten. De hoge mate van blootstelling aan de internationale handel en een snel herstel bij de belangrijkste handelspartners van de Tsjechische Republiek hebben er evenwel voor gezorgd dat de reële bbp-groei opnieuw relatief snel is gestegen tot 2,3 % in 2010. Beide genoemde factoren zullen een bescheiden herstel blijven ondersteunen.

(7) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 verrichte evaluatie van het geactualiseerde convergentieprogramma is de Raad van oordeel dat de macro-economische veronderstellingen die aan het convergentieprogramma ten grondslag liggen, aannemelijk zijn in de eerste twee jaren van het programma en te optimistisch voor de daaropvolgende jaren, bezien in het licht van de middellange vooruitzichten van de Commissie voor de potentiële output volgens de gemeenschappelijk afgesproken methodologie. In het convergentieprogramma wordt uitgegaan van een lagere groeiprognose voor 2012 in vergelijking met de voorjaarsprognoses 2011 van de diensten van de Commissie, grotendeels als gevolg van een verdere gestage vermindering van de reële consumptieve bestedingen van de overheid, waarmee geen rekening is gehouden in de raming bij ongewijzigd beleid voor 2012 van de diensten van de Commissie. Volgens het convergentieprogamma zou het overheidstekort in 2013 tot onder de drempel van 3 % van het bbp worden teruggebracht en in 2014 verder afnemen tot 1,9 % van het bbp. De voorgenomen consolidatie berust grotendeels op een beperking van de uitgaven. De voorgestelde maatregelen zijn algemeen genomen

[1] PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

[2] Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

toereikend om, zoals door de Raad is aanbevolen, de tekortdoelstelling tegen 2013 te verwezenlijken, maar de daadwerkelijke begrotingsresultaten van de in het convergentieprogramma genoemde maatregelen zijn aan risico's onderhevig. Voorts lijkt de realisatie van de doelstellingen voor de laatste jaren van het convergentieprogramma te berusten op een gunstige conjunctuur en op verdere efficiëntiewinsten bij de overheidsdiensten, die evenwel steeds moeilijker te verwezenlijken kunnen blijken. De budgettaire middellangetermijndoelstelling zou pas na de looptijd van het convergentieprogramma worden bereikt. De gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning voor de periode 2010-2013 is kleiner dan de 1 % van het bbp die de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure van 2 december 2009 heeft aanbevolen.

(8) In het convergentieprogramma is een duidelijke doelstelling opgenomen om het overheidstekort tegen 2013 terug te dringen tot onder 3 % van het bbp. Het komt erop aan ervoor te zorgen dat de maatregelen die in het terugdringen van het tekort in de periode 2011-2013, alsook in de daaropvolgende jaren, moeten resulteren, de langetermijngroei niet in het gedrang brengen, in het bijzonder door niet te bezuinigen op uitgaven voor onderwijs en overheidssteun voor O&O. De maatregelen in kwestie moeten ook een afdoende buffer verschaffen om de uitgavenstijgingen als gevolg van de demografische ontwikkelingen op te vangen.

(9) De budgettaire consolidatiestrategie omvat maatregelen op het vlak van de btw-ontvangsten: het lagere btw-percentage zou in 2012 en 2013 worden opgetrokken, terwijl het hogere percentage in 2013 verlaagd zou worden. De regering is ook voornemens vanaf 2013 het aantal btw-plichtige ondernemingen uit te breiden. Volgens het convergentieprogramma zouden die wijzigingen kunnen resulteren in een stijging van de belastingontvangsten met 0,7 % van het bbp in 2012 en met nog eens 0,1 % van het bbp in 2013. Daarnaast lijkt er nog ruimte te zijn om de opbrengsten van de indirecte belastingen te verhogen (die in 2010 11,8 % van het bbp bedroegen ten opzichte van een EU-gemiddelde van 13,4 %), waardoor dus eventueel een verlaging van de belasting op arbeid zou kunnen worden gerealiseerd. De voorgenomen hervorming van het belastingstelsel zal gedeeltelijk rond dit onderwerp geconcentreerd zijn. Voorts zou volgens ramingen het verschil tussen de daadwerkelijke btw-ontvangsten en de theoretische btw-plicht aanzienlijk groter zijn dan het EU-gemiddelde, waaruit dus blijkt dat het noodzakelijk is maatregelen te nemen om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren. Met het oog hierop heeft de Tjechische Republiek in 2011 nieuwe maatregelen ingevoerd, die gericht zijn op de bestrijding van btw-fraude en het terugdringen van belastingontduiking.

(10) Aangezien de budgettaire gevolgen van de vergrijzing naar verwachting ruim boven het gemiddelde van de EU zullen liggen, is de hervorming van het pensioenstelsel een belangrijk vraagstuk. De regering heeft twee pakketten met voorstellen ingediend. Het eerste pakket zal naar verwachting uiterlijk in september 2011 door het parlement worden goedgekeurd en heeft betrekking op de overheidspijler (omslagstelsel), die sedert 2009 een tekort vertoont. Naast andere maatregelen voorziet het pakket onder meer in een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd, die in 2041 voor mannen en vrouwen geboren in 1975 wordt gelijkgeschakeld op 66 jaar en 8 maanden. Voor elk volgend leeftijdscohort wordt de pensioenleeftijd met 2 maanden verhoogd, zonder een vooraf vastgestelde limiet. Met dit pakket parametrische hervormingen wordt het budgettaire houdbaarheidsvraagstuk ten dele aangepakt; het is echter twijfelachtig of dit pakket volstaat om aan de uitdagingen van de demografische druk het hoofd te bieden. Het tweede pakket maatregelen, dat evenwel nog niet door de regering is goedgekeurd, zou bestaan in de invoering in 2013 van een tweede particuliere pensioenpijler met vrijwillige aansluiting, waarbij wordt gestreefd naar een grotere diversificatie van het pensioeninkomen en een ondersteuning van de toekomstige adequaatheid ervan door de ontwikkeling van het particuliere pensioensparen aan te moedigen. Bij de voorgestelde opbouw van de pijler wordt er evenwel in weinig stimulansen voorzien om tot de regeling toe te treden, hetgeen de hierboven geschetste pijnpunten op lange termijn eigenlijk nog zou kunnen vergroten. Ook moeten de exploitatiekosten van dergelijke pensioenfondsen zorgvuldig worden onderzocht en zo laag mogelijk worden gehouden om de doeltreffendheid van het stelsel te garanderen.

(11) De arbeidsmarkt wordt als redelijk flexibel beschouwd en had vóór het uitbreken van de wereldwijde financiële crisis geen significante zwakke punten vertoond. Het lijdt evenwel geen twijfel dat de arbeidsmarkt met een aantal structurele tekortkomingen te kampen heeft. Een groot probleem zijn de aanzienlijke moeilijkheden waarmee vrouwen met kinderen geconfronteerd worden wanneer zij na hun zwangerschapsverlof opnieuw tot de arbeidsmarkt wensen toe te treden. Het is een belangrijk vraagstuk omdat er ook bredere economische gevolgen mee gepaard gaan: langere perioden zonder werk, een groot genderverschil in arbeidsparticipatie en een groot verschil in beloning tussen mannen en vrouwen. Ondanks de inspanningen van de regering om ouders een ruimere keuze te geven bij het bepalen van de duur van het ouderschapsverlof, blijft snel weer aan het werk gaan moeilijk. De verklaring voor het probleem ligt voor een stuk bij de geringe bereidheid van ondernemingen om arbeidsovereenkomsten voor deeltijd arbeid aan te bieden (die in andere lidstaten vaak worden gebruikt door werknemers met jonge kinderen), en deels ook bij de beperkte beschikbaarheid van betaalbare kinderopvang. Het nationaal hervormingsprogramma geeft een aantal concrete maatregelen aan om meer kinderopvangplaatsen aan te bieden, onder andere voor kinderen jonger dan drie jaar.

(12) Hoewel de totale werkloosheid en de langdurige werkloosheid nog steeds ruimschoots lager zijn dan het EU-gemiddelde, is deze laatste toegenomen door de crisis, in het bijzonder in de leeftijdscategorie 20-29 jaar. De laaggeschoolden en andere mensen met een laag inkomen worden met aanzienlijke moeilijkheden geconfronteerd bij het vinden van een baan. De uitgaven voor een actief arbeidsmarktbeleid en het aantal deelnemers aan periodieke activeringsmaatregelen moeten worden verhoogd en deze maatregelen moeten ook doelgerichter worden.

(13) De tekortkomingen in de overheidsadministratie, die een nadelige invloed hebben op het ondernemingsklimaat, zouden kunnen worden verholpen door een brede tenuitvoerlegging van bestaande strategieën. De regering heeft de aanzet gegeven voor een programma voor betere regelgeving in 2007 en een strategie voor corruptiebestrijding voor de jaren 2011-2012. Er worden maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de kwaliteit van het Tsjechische wet- en regelgevingskader te verbeteren (die volgens internationale onderzoeken lager is dan het EU-gemiddelde) en het ondernemersvertrouwen te versterken. De stabilisering van de overheidsdiensten is een uitdaging, aangezien veelvuldige en ingrijpende reorganisaties een doeltreffend overheidsoptreden verhinderen. Met het oog hierop is het van belang de ambtenarenwet goed te keuren, wat reeds verscheidene malen is uitgesteld. Recentelijk heeft de regering maatregelen vastgesteld om de transparantie van openbare aanbestedingsprocedures te verhogen. Een onderdeel van het regelgevingskader, met name het specifieke type aandelen die een volledig anonieme vermogensoverdracht mogelijk maken, verdient de nodige aandacht.

(14) Verwacht wordt dat de potentiële groei negatieve gevolgen zal ondervinden van de crisis. Ondanks het aanzienlijke percentage jongeren dat aan de universiteiten studeert, is een verbetering van het menselijk kapitaal essentieel. Een dergelijke verbetering wordt echter belemmerd door een ontoereikende kwaliteit van de opleidingen, zoals blijkt uit de lage rangschikking van de Tsjechische instituten voor tertiair onderwijs in internationale onderzoeken. Daarnaast behoort de Tsjechische Republiek, wat de uitgaven per student (in vergelijkbare prijzen) betreft, tot het kwart van de lidstaten waar deze het laagst zijn. In het bijzonder de uitgaven voor het basisonderwijs zijn beperkt. In het nationaal hervormingsprogramma zijn maatregelen opgenomen voor alle onderwijsstadia. Gedurende verscheidene jaren is een complexe hervorming van het tertiair onderwijs voorbereid. Kwaliteitsborging en een doeltreffend tertiair onderwijs zijn belangrijk voor de concurrentiekracht en het innovatievermogen.

(15) De Commissie heeft voor de Tsjechische Republiek het convergentieprogramma en het nationaal hervormingsprogramma onderzocht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in de Tsjechische Republiek, maar ook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak om de algemene economische governance van de EU te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In het licht daarvan is de Commissie van mening dat een blijvende aandacht voor de begrotingsconsolidatie noodzakelijk is, waarbij groeibevorderende uitgaven ontzien moeten worden. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn hangt in grote mate af van het vermogen om nu de noodzakelijke pensioenhervorming door te voeren. Het is van essentieel belang dat de arbeidsparticipatie, met name van vrouwen, wordt verhoogd en dat meer banen voor langdurig werklozen worden gecreëerd. Verdere stappen ter verbetering van de kwaliteit van de overheidsdiensten en het regelgevingskader, alsook van de kwaliteit van het tertiair onderwijs, zijn cruciaal voor het concurrentievermogen.

(16) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad de actualisering 2011 van het convergentieprogramma van de Tsjechische Republiek onderzocht. Zijn advies ([1]) daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van de Tsjechische Republiek onderzocht,

BEVEELT AAN dat de Tsjechische Republiek in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

1. In 2011 de geplande consolidatie uit te voeren en compenserende maatregelen van permanente aard te nemen, indien nodig, bij tegenvallende belastingopbrengsten of ontsporingen van de uitgaven. Begrotingsmaatregelen te nemen zoals is voorzien in het convergentieprogramma voor 2012 en de doelstelling voor 2013 met meer concrete maatregelen te onderbouwen; in verband hiermee bezuinigingen op groeibevorderende uitgaven te voorkomen. De doeltreffendheid van openbare investeringen te verbeteren, en verder gaan met het streven om gebruik te maken van de beschikbare ruimte om de opbrengsten van de indirecte belastingen te verhogen en de belasting op arbeid te verminderen, de naleving van de belastingwetgeving in de hand te werken en belastingontduiking terug te dringen. In de periode 2010-2013 een gemiddelde begrotingsinspanning van 1 % van het bbp te verzekeren, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad inzake het terugdringen van het buitensporig tekort, waardoor in 2013 de termijn voor de buitensporigtekortprocedure met een voldoende marge kan worden gehaald.

2. De geplande hervorming van het pensioenstelsel uit te voeren, teneinde de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn te verbeteren en de toekomstige toereikendheid van de pensioenen te garanderen. Bijkomende inspanningen moeten gericht zijn op verdere wijzigingen van de overheidspijler, om zo te verzekeren dat het systeem in de toekomst geen bron van budgettair onevenwicht wordt; en op de ontwikkeling van het particuliere pensioensparen. Teneinde de effectieve pensioenleeftijd te verhogen, kunnen maatregelen zoals een koppeling tussen de wettelijke pensioenleeftijd en de levensverwachting worden overwogen. In dit verband ervoor te zorgen dat op brede schaal wordt deelgenomen aan de beoogde kapitaaldekkingsregeling, waarvan de beheerskosten transparant en laag moeten blijven.

3. De arbeidsparticipatie te bevorderen door het wegnemen van de belemmeringen voor ouders met jonge kinderen om opnieuw tot de arbeidsmarkt toe te treden door te zorgen voor een grotere beschikbaarheid van en toegang tot betaalbare kinderopvang. De aantrekkelijkheid en beschikbaarheid te verhogen van meer flexibele werkregelingen, zoals deeltijdbanen.

([1]) Uit hoofde van artikel 9, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

4. De prestaties van de overheidsdienst voor arbeidsvoorziening te verbeteren om de kwaliteit en de doeltreffendheid van opleidingen, hulp bij het vinden van een baan en gepersonaliseerde dienstverlening te verhogen, waarbij de financiering van programma's wordt gekoppeld aan de geboekte resultaten. In overleg met de belanghebbenden specifieke opleidingsprogramma's uit te breiden voor oudere werknemers, jongeren, laaggeschoolden en andere kwetsbare groepen.

5. De noodzakelijke maatregelen te nemen om de kwaliteit van de overheidsdiensten te verbeteren op terreinen die van cruciaal belang zijn voor het ondernemingsklimaat. In dit verband de uitvoering te versnellen van de strategie voor corruptiebestrijding overeenkomstig de vastgestelde doelstellingen, de ambtenarenwet goed te keuren om de stabiliteit en doeltreffendheid van de overheidsdiensten te bevorderen en stappen te nemen om de kwestie van het anonieme aandelenbezit aan te pakken.

6. Een transparante kwaliteitstoetsing te ontwikkelen voor de academische instellingen en de financiering van deze instellingen daaraan te koppelen teneinde de prestaties van het tertiair onderwijs te verbeteren.

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

*Voor de Raad*

*De voorzitter*

J. VINCENT-ROSTOWSKI