EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2012
COM(2012) 326 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm der Slowakei 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm der Slowakei für die Jahre 2012-2015

{SWD(2012) 326 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum Nationalen Reformprogramm der Slowakei 2012

und Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm der Slowakei für die Jahre 2012-2015

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 2,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission[2],

unter Berücksichtigung der Entschließungen des Europäischen Parlaments[3],

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 nahm der Europäische Rat den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine neue Wachstums- und Beschäftigungsstrategie („Europa 2020“) an, deren Kernpunkt eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Bereichen ist, in denen Handlungsbedarf besteht, wenn Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit erhöht werden soll.

(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[4] an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken in Anlehnung an die integrierten Leitlinien auszugestalten.

---

1 ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.
2 COM(2012)325 final.
3 P7_TA(2012) 0048 und P7_TA(2012)0047.
4 Beschluss 2012/238/EU des Rates vom 26. April 2012.

(3) Am 12. Juli 2011 nahm der Rat eine Empfehlung zum Nationalen Reformprogramm der Slowakei für 2011 an und nahm Stellung zum aktualisierten Stabilitätsprogramm der Slowakei für 2011-2014.

(4) Am 23. November 2011 nahm die Kommission den zweiten Jahreswachstumsbericht an, mit dem das zweite Europäische Semester, d. h. die in der Strategie Europa 2020 verankerte, integrierte Ex-ante-Politikkoordinierung, eingeleitet wurde. Am 14. Februar 2012 nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht[5] an, in dem die Slowakei nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Prüfung angestellt werden sollte.

(5) Am 2. März 2012 erklärte der Europäische Rat die Stabilität des Finanzsystems, die Haushaltskonsolidierung und Maßnahmen zur Wachstumsankurbelung zu Prioritäten. Er betonte, dass es notwendig sei, weiterhin eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung zu verfolgen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft sicherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die sozialen Folgen der Krise abzufedern sowie die öffentliche Verwaltung zu modernisieren.

(6) Am 2. März 2012 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen so zeitig mitzuteilen, dass sie in ihren Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogrammen und Nationalen Reformprogrammen Berücksichtigung finden können.

(7) Am 30. April 2012 übermittelte die Slowakei ihr Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2012-2015 und ihr Nationales Reformprogramm 2012. Um Überschneidungen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.

(8) Aufgrund der Bewertung des Stabilitätsprogramms 2012 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen in dem Programm zugrunde liegende makroökonomische Szenario plausibel ist, obwohl diese von einem etwas höheren realen BIP-Wachstum für 2012 ausgehen. Es entspricht weitgehend den Prognosen der Kommission vom Frühjahr 2012. Erklärtes Ziel der im Programm umrissenen Haushaltsstrategie ist es, die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Die hierfür festgelegten Zwischenschritte sind eine strenge Ausführung des Haushalts 2012 und eine Senkung des Gesamtdefizits auf unter 3 % des BIP im Jahr 2013, was die vom Rat festgesetzte Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits darstellt. Die Erreichung des Ziels für das Gesamtdefizit im Jahr 2013 könnte jedoch hinter den Erwartungen zurückbleiben. Im Programm wurde das mittelfristige Haushaltsziel eines beinahe ausgeglichenen Haushalts in ein strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP umgewandelt, mit dessen Erreichung nicht innerhalb des Programmzeitraums gerechnet wird. Das neue mittelfristige Haushaltsziel spiegelt in angemessener Weise die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts wider. Ausgehend vom (neu berechneten)

[5] COM(2012) 68 final.

strukturellen Haushaltssaldo[6] beläuft sich die durchschnittliche jährliche Konsolidierungsanstrengung im Zeitraum 2010-2013 auf 1,3 % des BIP, was deutlich über dem vom Rat empfohlenen erforderlichen Wert liegt, wohingegen die restliche Konsolidierungsanstrengung stark auf 2013 konzentriert ist. Das Ziel für 2013 ist mit Risiken behaftet, da die vorgeschlagenen einnahmeseitigen Maßnahmen hinter den Zielen zurückbleiben könnten; es könnte schwierig werden, alle kleineren Maßnahmen gleichzeitig umzusetzen, und in der Slowakei sind die Defizitziele in der Vergangenheit schon öfters im Nachhinein nach oben korrigiert worden. Außerdem könnten sich weitere sektorübergreifende Ausgabeneinschnitte mittelfristig als unhaltbar erweisen. In den Jahren 2014 und 2015 beläuft sich die durchschnittliche Konsolidierungsanstrengung auf 0,3 % des BIP jährlich, was unter der geforderten Anpassung von 0,5 % des BIP für die Länder liegt, die das mittelfristige Haushaltsziel noch nicht erreicht haben. Gleichwohl entspricht laut dem Programm die Zuwachsrate der öffentlichen Ausgaben unter Berücksichtigung der diskretionären einnahmeseitigen Maßnahmen den Ausgabenrichtwerten des Stabilitäts- und Wachstumspakts in den späteren Jahren des Programms. Die Staatsverschuldung dürfte deutlich unter 60 % des BIP bleiben. Die Slowakei hat zwar einen Rechtsakt zur Einrichtung eines Finanzrats erlassen, dieser ist jedoch bislang noch nicht eingesetzt, und die Rechtsvorschriften für die Ausgabenobergrenzen wurden noch nicht angenommen.

(9) Angesichts des abnehmenden Spielraums für eine weitere ausgabenseitige Konsolidierung und der Notwendigkeit, die Fortsetzung der Konvergenz durch Ausgaben in Schlüsselbereichen wie Bildungswesen, Innovation und Verkehrsinfrastruktur zu unterstützen, besteht die Möglichkeit für Maßnahmen zur Ausweitung der Steuerbemessungsgrundlage, zur Eindämmung von Steuerflucht und zur Verbesserung der Einhaltung von Steuervorschriften, ohne dass hierdurch kurzfristige Wachstumsaussichten geschmälert werden. Durch Behebung einer der größten Mehrwertsteuerlücken in der EU ließen sich zusätzliche Einnahmen in erheblichem Umfang erschließen. Ebenso besteht die Möglichkeit, Steuern zu erhöhen, die sich nur minimal auf das Wachstum auswirken, etwa durch Immobilien- oder Umweltsteuern. Die effektive Besteuerung der Arbeitseinkommen ist je nach Art der Beschäftigung unterschiedlich. Dies schafft einen Anreiz für die Umstellung auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse, was sich sowohl kurz- als auch langfristig nachteilig auf die öffentlichen Haushalte auswirkt.

(10) Die Slowakei ist die langfristige Nachhaltigkeit ihrer öffentlichen Finanzen nur teilweise angegangen, da sie die geplanten Änderungen an der umlagefinanzierten Säule ihres Rentensystems nicht vorgenommen hat. Es wurden andererseits Maßnahmen zur Verbesserung der Tragfähigkeit der kapitalgedeckten Säule des Rentensystems getroffen. Instabile rechtliche Rahmenbedingungen mit häufigen grundlegenden Änderungen haben jedoch in der Vergangenheit erhebliche Anpassungskosten verursacht und bei der kapitalgedeckten Säule zu Unsicherheiten geführt.

(11) Es wurden keine nennenswerten Schritte unternommen, um das Problem der Arbeitslosigkeit in der Slowakei zu lösen. Es ist weiterhin erforderlich, die

[6] Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommissionsdienststellen anhand der Programmdaten unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbessern und die Kapazität der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung zu erhöhen. Ferner sind Maßnahmen nötig, die die Teilnahme von älteren Arbeitnehmern und Frauen am Arbeitsmarkt verstärken, insbesondere durch Bereitstellung von Kinderbetreuungsmaßnahmen. Die Belastung der Arbeit durch Steuern und andere obligatorische Abgaben ist für Geringverdiener weiterhin recht hoch, und eine erhebliche Zahl von Arbeitssuchenden hat kaum Anreize, die Sozialhilfe durch Einkünfte aus einer Beschäftigung mit niedrigem Arbeitsentgelt zu ersetzen.

(12) Es wurden nur begrenzte Maßnahmen ergriffen, um die geringe Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verbessern. Zur Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit in der Slowakei sollte der Jugendaktionsplan, einschließlich der Reform der Berufsbildung und der Hochschulausbildung, in Übereinstimmung mit dem Arbeitsergebnis des aus Vertretern der Slowakei und der Kommission zusammengesetzten Aktionsteams gegen Jugendarbeitslosigkeit, unverzüglich angenommen und umgesetzt werden. Es wurde eine überarbeitete Strategie für lebenslanges Lernen festgelegt. Besondere Anreize zur Erhöhung der Teilnehmerzahlen wurden jedoch nicht geschaffen.

(13) Randgruppen, einschließlich Roma, sind vom Arbeitsmarkt und vom allgemeinen Bildungssystem weitgehend ausgeschlossen, so dass ein großes Arbeitskräftepotenzial für die slowakische Wirtschaft nicht ausreichend genutzt wird. Zur Behebung dieses Problems sollte die Slowakei ihre Bemühungen um Verbesserung der Bildungsergebnisse von Randgruppen verstärken und die Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Erwachsenen intensivieren.

(14) Die Slowakei hat die Transparenz sowohl der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe als auch im Justizwesen deutlich verbessert, auch wenn ihre Gerichtsverfahren weiterhin langwierig und kostenaufwändig bleiben. Die allgemeine Qualität und Kapazität der öffentlichen Institutionen ist allerdings immer noch unzureichend. Der öffentlichen Verwaltung fehlt ein strategisches Konzept, und sie leidet unter einer hohen Fluktuation des Personals und unzureichendem Kapazitätsaufbau, was sich als Hemmnis bei der Erarbeitung und Durchführung von politischen Maßnahmen und der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auswirkt.

(15) Die Slowakei ist im Rahmen des Euro-Plus-Pakts eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen. Diese Verpflichtungen und die Durchführung der im Jahr 2011 unternommen Verpflichtungen betreffen die Beschäftigungsförderung, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und die Stärkung der finanziellen Stabilität. Die Kommission hat geprüft, inwiefern die Euro-Plus-Pakt-Verpflichtungen umgesetzt wurden. Die Ergebnisse dieser Bewertung sind in die Empfehlungen eingeflossen.

(16) Im Rahmen des „Europäischen Semesters“ hat die Kommission die Wirtschaftspolitik der Slowakei eingehend geprüft. Sie hat das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm bewertet. Dabei hat sie nicht nur deren Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in der Slowakei, sondern auch die Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften und –Richtungsvorgaben berücksichtigt, um durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union

insgesamt zu stärken. Ihre Empfehlungen im Rahmen des „Europäischen Semesters“ sind in die nachstehenden Empfehlungen 1 bis 7 eingeflossen.

(17) Hiervon ausgehend hat der Rat das Stabilitätsprogramm der Slowakei geprüft; die Empfehlung 1 spiegelt seine Stellungnahme[7] hierzu wider -

EMPFIEHLT, dass die Slowakei im Zeitraum 2012-2013 folgende Maßnahmen ergreift. Die Slowakei sollte

1. im Jahr 2012 weitere Maßnahmen treffen und präzisieren, welche Maßnahmen im Jahr 2013 notwendig sind, um das übermäßige Defizit in nachhaltiger Weise zu korrigieren und für die strukturellen Anpassungsanstrengungen gemäß den Empfehlungen des Rates im Rahmen des Defizitverfahrens sorgen; gezielte Ausgabensenkungen vornehmen und gleichzeitig die wachstumsfördernden Ausgaben beibehalten und die Bemühungen zur Verbesserung der Effizienz öffentlicher Ausgaben erhöhen; anschließend für angemessene Strukturanpassungsbemühungen sorgen, um ausreichende Fortschritte bei der Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels, einschließlich des Richtwerts für die Ausgaben, zu erreichen; die Einrichtung des Finanzrats beschleunigen und Vorschriften für Ausgabenobergrenzen erlassen;

2. die Einhaltung der Steuervorschriften, insbesondere durch Steigerung der Effizienz der MwSt-Erhebung, verbessern; die Verzerrungen bei der Besteuerung von Arbeitnehmern zwischen den einzelnen Beschäftigungsformen, auch durch Begrenzung der steuerlichen Abzüge, abbauen; die Besteuerung von Immobilien an deren Marktwert koppeln; Umweltsteuern intensiver nutzen;

3. die umlagenfinanzierte Säule des Rentensystems weiter anpassen, insbesondere durch Änderung des Indexierungsmechanismus; das gesetzliche Rentenalter direkt an die Lebenserwartung koppeln und zur Berücksichtigung des demografischen Wandels einen Nachhaltigkeitsfaktor in die Rentenformel einbauen; Stabilität und Tragfähigkeit der kapitalgedeckten Säule sicherstellen;

4. die Kapazität der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen im Hinblick auf eine Verbesserung der Zielgenauigkeit, Ausgestaltung und Bewertung der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöhen, um die Arbeitsvermittlung für junge Menschen, Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitssuchende und Frauen besser an den persönlichen Gegebenheiten ausrichten; für die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen sorgen; die Steuer- und Abgabenlast für Geringverdiener vermindern und das Sozialleistungssystem anpassen;

5. den Jugendaktionsplan, insbesondere in Bezug auf Qualität und Arbeitsmarktrelevanz von allgemeiner und beruflicher Bildung, auch durch Einführung eines Lehrlingsausbildungssystems, annehmen und umsetzen; die Qualität der Hochschulausbildung durch Stärkung von Qualitätssicherung und Ergebnisorientierung verbessern;

6. aktive Maßnahmen ergreifen, um den Zugang gefährdeter Gruppen, einschließlich Roma, zu Schulen und Vorschulen und die Qualität dieser Einrichtungen zu

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

verbessern; Erwachsene durch aktivierende Maßnahmen und gezielte Arbeitsvermittlungsmaßnahmen, zweiten Bildungsweg und kurze Berufsbildungsgänge wieder in den Arbeitsmarkt eingliedern;

7. die Qualität des öffentlichen Dienstes, auch durch besseres Personalmanagement, steigern; die Dauer von Gerichtsverfahren weiter verkürzen und die Stellung des Amtes für öffentliche Beschaffung als unabhängiger Stelle stärken.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident/Die Präsidentin