



Brüssel, den 2.6.2014
COM(2014) 426 final

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm der Slowakei 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm der Slowakei 2014

{SWD(2014) 426 final}

Empfehlung für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm der Slowakei 2014

mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm der Slowakei 2014

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 5 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. März 2010 stimmte der Europäische Rat dem Vorschlag der Kommission zu, eine auf eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gestützte neue Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) auf den Weg zu bringen, deren Schwerpunkt auf den Schlüsselbereichen liegt, in denen Maßnahmen notwendig sind, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.
- (2) Am 13. Juli 2010 nahm der Rat auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge eine Empfehlung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union (2010 bis 2014) an und am 21. Oktober 2010 einen Beschluss über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien bei ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² COM(2014) 426 final.

³ P7_TA(2014)0128 und P7_TA(2014)0129.

- (3) Am 29. Juni 2012 beschlossen die Staats- und Regierungschefs einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, der einen kohärenten Rahmen für Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EU und des Euro-Währungsgebiets unter Nutzung aller verfügbaren Hebel, Instrumente und Politiken bildet. Sie beschlossen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten, wobei insbesondere die feste Entschlossenheit bekundet wurde, die Ziele der Strategie Europa 2020 zu verwirklichen und die länderspezifischen Empfehlungen umzusetzen.
- (4) Am 9. Juli 2013 nahm der Rat eine Empfehlung zum nationalen Reformprogramm der Slowakei für 2013 an und gab eine Stellungnahme zum aktualisierten Stabilitätsprogramm der Slowakei für die Jahre 2012 bis 2016 ab. Am 15. November 2013 stellte die Kommission im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013⁴ ihre Stellungnahme zu der Übersicht über die Haushaltsplanung der Slowakei für 2014⁵ vor.
- (5) Am 13. November 2013 nahm die Kommission den Jahreswachstumsbericht⁶ an, mit dem das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung 2014 eingeleitet wurde. Am selben Tage nahm die Kommission auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 den Warnmechanismus-Bericht⁷ an, worin die Slowakei nicht als einer der Mitgliedstaaten genannt wurde, für die eine eingehende Überprüfung durchgeführt werden sollte.
- (6) Am 20. Dezember 2013 billigte der Europäische Rat die Prioritäten zur Sicherstellung von Finanzstabilität, Haushaltskonsolidierung und wachstumsfreundlichen Maßnahmen. Er betonte die Notwendigkeit, eine differenzierte, wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung in Angriff zu nehmen, eine normale Kreditvergabe an die Wirtschaft wiederherzustellen, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die sozialen Folgen der Krise zu bewältigen und die Verwaltungen zu modernisieren.
- (7) Am 23. April 2013 übermittelte die Slowakei ihr nationales Reformprogramm 2014 und ihr Stabilitätsprogramm 2014. Um wechselseitigen Zusammenhängen Rechnung zu tragen, wurden beide Programme gleichzeitig bewertet.
- (8) Die im Stabilitätsprogramm 2014 skizzierte Haushaltsstrategie zielt darauf ab, das übermäßige Defizit dauerhaft zu korrigieren und bis 2017 das mittelfristige Ziel eines strukturellen Defizits von etwa 0,5 % zu erreichen. Dieses mittelfristige Ziel ist ehrgeiziger als im Stabilitäts- und Wachstumspakt verlangt. Das gesamtstaatliche Defizit der Slowakei wurde 2013 nachhaltig unter 3 % des BIP gesenkt. Die (neuberechnete) Veränderung des strukturellen Saldos um -0,4 % des BIP im Programm 2014 würde für die Slowakei eine erhebliche Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel bedeuten. Die geplanten Verbesserungen von 0,3 % des BIP im Jahr 2015 würden mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakt im Einklang stehen. In den darauffolgenden Jahren könnte das Stabilitätsprogramm eine angemessene Anpassung in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nicht sicherstellen. Die Ausgaben würden sowohl 2014 als auch 2015 entsprechend dem Ausgabenrichtwert steigen. Einer Gesamtbewertung der Haushaltsstrategie des Mitgliedstaates zufolge steht der Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel nur

⁴ ABl. L 140 vom 27.5.2013, S. 11.

⁵ C(2013) 8011 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

teilweise im Einklang mit den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Laut dem Stabilitätsprogramm wird der gesamtstaatliche Schuldenstand während des gesamten Programmzeitraums unter dem Referenzwert von 60 % des BIP bleiben. Das den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms zugrunde liegende makroökonomische Szenario, das von einer unabhängigen Einrichtung (Ausschuss für makroökonomische Prognosen) unterstützt wurde, ist plausibel. Das Stabilitätsprogramm geht davon aus, dass der größte Teil der Konsolidierungsanstrengungen zur Verwirklichung des mittelfristigen Haushaltsziels in den Jahren 2016 und 2017 stattfinden wird. Die bereits quantifizierten und spezifizierten Maßnahmen stellen nicht sicher, dass die von den Behörden festgelegten Haushaltsziele erreicht werden. Zudem sind nicht alle einnahmenseitigen Maßnahmen ausreichend spezifiziert, die Reformen zur Kosteneinsparung in der staatlichen Verwaltung sind mit Umsetzungsrisiken behaftet und die Lohn- und Gehaltskosten im öffentlichen Sektor könnten die veranschlagten Werte wie bereits in der Vergangenheit verfehlen. Andererseits wurden bei den im Stabilitätsprogramm vorgestellten Zahlen die aus der Aktivierung der nationalen Schuldenbremse zu erwartenden Einsparungen noch nicht explizit berücksichtigt. Laut der Frühjahrsprognose 2014 der Kommission, in der die Auswirkungen der Ausgabeneinsparungen aufgrund der Schuldenbremse berücksichtigt wurden, könnte die Abweichung vom Anpassungspfad im Jahr 2014 geringer ausfallen als im Programm prognostiziert, während 2015 eine hinreichende strukturelle Anpassung erwartet wird, bei der der Ausgabenrichtwert sowohl 2014 als auch 2015 erreicht wird. Obwohl sowohl im Stabilitätsprogramm als auch im nationalen Reformprogramm die Absicht erklärt wird, die wachstumsfördernden Ausgaben zu erhöhen, scheint dies nicht vollständig von den zugrunde liegenden Plänen getragen zu werden. Die Staatsausgaben im Bildungsbereich werden im Jahr 2014 erhöht, sinken jedoch wieder in den darauffolgenden Jahren. Ausgehend von der Bewertung des Stabilitätsprogramms und der Prognose der Kommission gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass im Jahr 2014 die Gefahr einer Abweichung vom Anpassungspfad in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel besteht, wobei im Jahr 2015 mit einer angemessenen Berichtigung gerechnet wird.

- (9) Entsprechend den Anforderungen des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung führte die Slowakei im November 2013 eine Regel zur Gewährleistung eines ausgeglichenen Haushalts ein. Der Haushaltsrahmen ist jedoch durch nicht vorhandene Ausgabenplafonds geschwächt. Obwohl die Einführung solcher Plafonds im Stabilitätsprogramm 2013 vorgesehen war, wurde diese Verpflichtung bislang nicht umgesetzt. Die Slowakei bleibt im Hinblick auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ein Land, das mit einem mittleren Risiko behaftet ist; die Ausgaben im Gesundheitswesen werden voraussichtlich das Hauptelement der altersbedingten Kostensteigerung sein und 2 % des BIP betragen, womit der erwartete Anstieg der Gesundheitsausgaben der zweithöchste aller EU-Mitgliedstaaten ist. Die Probleme treten vor allem bei der stationären Behandlung und der Erstversorgung zutage. Im Dezember 2013 nahm die Regierung einen Strategischen Rahmen für das Gesundheitswesen 2014-30 zur Verbesserung der Kosteneffizienz an. Die Strategie erfordert nun detaillierte Umsetzungspläne.
- (10) Hinsichtlich der Verbesserung der Steuerdisziplin konnte die Slowakei Fortschritte verzeichnen; der Aktionsplan zur Bekämpfung des Steuerbetrugs wird zurzeit umgesetzt, wobei etwa die Hälfte der Maßnahmen bereits angewendet werden. Im Ergebnis scheint sich die Effizienz des slowakischen Steuersystems im Jahr 2013

verbessert zu haben, insbesondere im Bereich der Mehrwertsteuer, jedoch müssen nach wie vor die Bemühungen verstärkt und die Analyse- und Prüfkapazitäten der Steuerverwaltung ausgebaut werden. Zudem gibt es Verzögerungen bei der Vereinheitlichung der Erhebung von Steuern, Zollabgaben und Sozialversicherungsbeiträgen. Um eine wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung fortzusetzen könnte die Slowakei in stärkerem Maße auf weniger wachstumsschädliche Steuern zurückgreifen, vor allem die periodische immobilienbezogene Steuern und Umweltsteuern. Diesbezüglich wurden bei der Reform der periodischen immobilienbezogenen Steuer und deren Kopplung an den Marktwert der Immobilie keine Fortschritte verzeichnet. Die Einnahmen aus dieser Steuer sind nach wie vor gering und seit dem Jahr 2000 unverändert. Die Regierung hat 2013 Maßnahmen zur Verringerung der großen Diskrepanz zwischen der Steuer- und Abgabenlast von Arbeitnehmern und Selbstständigen umgesetzt, wobei jedoch der im Jahr 2012 festgestellte beträchtliche Unterschied zwischen den effektiven Steuersätzen dieser beiden Erwerbstätigen Gruppen weiterhin besteht.

- (11) Der slowakische Arbeitsmarkt steht weiter vor einer Reihe von Herausforderungen. Bei einer stagnierenden Arbeitslosenquote von etwa 14 % entfällt ein Großteil auf Langzeitarbeitslosigkeit, was ein Hinweis dafür ist, dass das Problem der Arbeitslosigkeit in der Slowakei struktureller Art ist. Die Slowakei kann einige Fortschritte bei der Verringerung der Steuer- und Abgabenlast für Geringverdiener verzeichnen, die nach langer Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt einsteigen, jedoch muss die Wirksamkeit der Maßnahmen überwacht und bewertet werden. In anderen Bereichen, insbesondere bei der Erhöhung der Kapazität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Hinblick auf die Erbringung individuell zugeschnittener Dienstleistungen und bei der Stärkung der Verknüpfung zwischen Aktivierungsmaßnahmen und sozialen Unterstützungsleistungen, wurden nur begrenzte Fortschritte erzielt. In Bezug auf die Jugendarbeitslosigkeit verfügt die öffentliche Arbeitsverwaltung nur begrenzt über Kapazitäten, um frühzeitig einzugreifen, auf die Profile der Arbeitssuchenden zugeschnittene Dienstleistungen anzubieten und noch nicht registrierte Jugendliche zu erreichen. Daher besteht in diesen Bereichen im Einklang mit den Zielen einer Jugendgarantie Handlungsbedarf. Für besonders benachteiligte Arbeitssuchende, einschließlich der Roma, deren Beschäftigungszahlen nach wie vor gering sind, bedarf es gezielter Maßnahmen. Das Fehlen angemessener Kinderbetreuungseinrichtungen, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, erschwert den Müttern die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.
- (12) Die begrenzte Arbeitsmarktrelevanz von Bildung und Berufsbildung behindert die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte. Die Leistungen von Schülern in der Pflichtschule liegen unterhalb des EU-Durchschnitts und haben sich erheblich verschlechtert. Die öffentlichen Ausgaben für Bildung sind trotz der kürzlichen Erhöhung der Lehrergehälter nach wie vor gering; gegenwärtig wird die Erstausbildung für Lehrkräfte ausgebaut und das Sammeln praktischer Erfahrungen verstärkt unterstützt, jedoch müssen diese Bemühungen fortgesetzt werden. Trotz der staatlichen Bemühungen, die berufliche Aus- und Weiterbildung zu reformieren und Arbeitsplätze für junge Menschen mit Beschäftigungsbeihilfen zu stützen, ist nach wie vor die Jugendarbeitslosenquote eine der höchsten in der EU und ein Übergang von der Schule zur Arbeitsstelle beschwerlich. Durch den relativ geringen Prozentsatz berufsorientierter Bachelor-Programme und die unzureichende Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern wird die Arbeitsmarktrelevanz der Hochschulbildung verringert. Die Steigerung der Qualität der Hochschulbildung und die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und

Bildungseinrichtungen würden auch die Innovationsfähigkeit der slowakischen Wirtschaft erhöhen. Die in der Strategie für eine intelligente Spezialisierung enthaltenen Pläne zielen in die richtige Richtung, müssen aber wirksam umgesetzt werden. Die anhaltend geringe Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung beeinträchtigt das allgemeine Bildungsniveau, vor allem zulasten der Roma. Initiativen zur Verbesserung der Bildungsergebnisse von Roma-Schülern stützen sich bislang in zu großem Maße auf EU-kofinanzierte Projekte.

- (13) Im Energiebereich hat die Slowakei Fortschritte bei den Vorbereitungsarbeiten für den Ausbau der Verbundnetze für Elektrizität und Gas zu den Nachbarländern erzielt; jedoch besteht noch Bedarf an Maßnahmen, um das Funktionieren des slowakischen Energiemarktes zu verbessern und insbesondere die Transparenz der Preisgestaltung zu erhöhen. Ein Maßnahmenpaket zur Erhöhung der Energieeffizienz wurde im neuen Programmzeitraum für die Finanzierung durch die EU vorgeschlagen.
- (14) Die laufende Reform der öffentlichen Verwaltung wird deren Kundenorientierung verbessern, doch lässt die öffentliche Verwaltung der Slowakei im Hinblick auf Qualität und Effizienz weiterhin zu wünschen übrig. Eine durch den politischen Zyklus bedingte anhaltend hohe Personalfuktuation sowie ein unzureichendes Personalmanagement und geringe Analysekapazitäten stehen einer faktengestützten Politikgestaltung im Weg. Die Slowakei schneidet bei internationalen Untersuchungen von Korruptionsindikatoren weiterhin schlecht ab und hat nur wenige Fortschritte bei der Verbesserung der Effizienz und Transparenz ihres Justizsystems erzielt. Die Qualität des Unternehmensumfelds in der Slowakei hat sich verschlechtert und die Unterstützung für wachstumsstarke Unternehmen stagniert. Die Slowakei hat unlängst ihre Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe reformiert, um Transparenz und Effizienz zu erhöhen, doch stellt die Anwendung dieser Vorschriften eine Herausforderung dar, so dass die Auswirkungen der Reform der öffentlichen Auftragsvergabe von 2013 begrenzt bleiben.
- (15) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Wirtschaftspolitik der Slowakei umfassend analysiert. 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 berücksichtigt, sondern angesichts der Notwendigkeit, die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union 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 6 wider.
- (16) Vor dem Hintergrund dieser Bewertung hat der Rat das Stabilitätsprogramm der Slowakei geprüft; seine Stellungnahme⁸ hierzu spiegelt sich insbesondere in der nachstehenden Empfehlung 1 wider.
- (17) Im Rahmen des Europäischen Semesters hat die Kommission auch die Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets insgesamt analysiert. Auf der Grundlage dieser Analyse hat der Rat an die Mitgliedstaaten, deren Währung der

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

Euro ist, besondere Empfehlungen gerichtet. Die Slowakei sollte eine vollständige und rechtzeitige Umsetzung jener Empfehlungen gewährleisten —

EMPFIEHLT, dass die Slowakei im Zeitraum 2014-2015

1. nach der Korrektur des übermäßigen Defizits die Haushaltsmaßnahmen für 2014 im Hinblick auf die sich abzeichnende Kluft von 0,3 % des BIP gegenüber den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstärkt; die Haushaltsstrategie im Jahr 2015 verstärkt, um die geforderte Anpassung von 0,1 % des BIP in Richtung auf das mittelfristige Haushaltsziel unter Berücksichtigung der schwachen Wirtschaftslage sicherzustellen; im Anschluss daran eine jährliche strukturelle Anpassung mit einem Richtwert von 0,5 % des BIP vornimmt, bis das mittelfristige Haushaltsziel erreicht ist; den Haushaltsrahmen auch durch die Einführung verbindlicher und durchsetzbarer Ausgabenplafonds weiter stärkt; die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen durch Erhöhung der Kosteneffizienz des Gesundheitswesens, insbesondere durch die Rationalisierung der stationären Behandlung und der Verwaltung sowie durch eine Stärkung der Grundversorgung, verbessert;
2. die Effizienz der Steuerverwaltung durch die Stärkung ihrer Kapazitäten in den Bereichen Prüfung, Risikobewertung und Schuldenbeitreibung erhöht; die Bemessungsgrundlage für die Besteuerung von Immobilien an deren Marktwert koppelt;
3. durch Aktivierungsmaßnahmen, die Bereitstellung von Angeboten des zweiten Bildungswegs und maßgeschneiderte, qualitativ hochwertige Fortbildungen wirksamer gegen Langzeitarbeitslosigkeit vorgeht; die Kapazität der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Hinblick auf die Fallbearbeitung, die persönliche Beratung und die Aktivierung von Arbeitssuchenden erhöht und die Verknüpfung zwischen Aktivierungsmaßnahmen und sozialen Unterstützungsleistungen stärkt; durch ein verbessertes frühzeitiges Eingreifen die Jugendarbeitslosigkeit wirksam angeht; die Anreize für Frauen, eine Arbeit aufzunehmen, stärkt, indem sie die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen verbessert, insbesondere für Kinder unter drei Jahren;
4. Maßnahmen zur Steigerung der Qualität der Lehre ergreift, um die Bildungsergebnisse zu verbessern; im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung das Angebot an arbeitsbasiertem Lernen in Unternehmen stärkt; Maßnahmen in den Bereichen Akkreditierung, Finanzierung und Verwaltung anpasst, um die Einrichtung berufsorientierter Bachelor-Programme zu fördern; die Qualität und Relevanz der Wissenschaftsbasis verbessert und Pläne zur Förderung des wirksamen Wissenstransfers und der Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft umsetzt; systemische Maßnahmen annimmt, um den Zugang von Randgruppen, einschließlich der Roma, zu hochwertiger und inklusiver Vorschul- und Schulbildung zu verbessern, und Schritte ergreift, um allgemein deren Teilnahme an Berufs- und Hochschulbildung zu erhöhen;
5. verstärkte Anstrengungen unternimmt, um das Funktionieren des Energiemarktes zu verbessern, insbesondere durch Erhöhung der öffentlichen Transparenz des rechtlichen Rahmens und durch die Ermittlung der Bestimmungsfaktoren für die hohen Stromnetzentgelte, namentlich für die gewerblichen Verbraucher; aufbauend auf den bislang gemachten Fortschritten gemäß der im April unterzeichneten

Vereinbarung die Verbundnetze zu den Nachbarländern, einschließlich der Ukraine, weiter ausbaut;

6. Maßnahmen, einschließlich einer Änderung des Beamtengesetzes, ergreift, um die Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes zu stärken; eine Strategie zur Verbesserung des Personalmanagements der öffentlichen Verwaltung annimmt; verstärkte Anstrengungen unternimmt, um in wichtigen Ministerien die Analysekapazitäten im Hinblick auf eine faktengestützte Politikgestaltung zu stärken und die Qualität der Folgenabschätzung politischer Maßnahmen zu verbessern; Schritte unternimmt, um die Korruption zu bekämpfen, und verstärkte Anstrengungen unternimmt, um die Effizienz und Qualität des Justizsystems zu erhöhen; Maßnahmen ergreift, um das Unternehmensumfeld auch für KMU zu verbessern; verstärkte Anstrengungen unternimmt, um die Effizienz der öffentlichen Auftragsvergabe zu steigern.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Für den Rat
Der Präsident*