



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEC(2011) 815 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Slowakije

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Slowakije voor de periode 2011-2014

{SEC(2011) 733 definitief}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Slowakije

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Slowakije voor de periode 2011-2014

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 beleid¹, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

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 Europese 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 lidstaten³ aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

- (3) Op 12 januari 2011 hechte 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 ten gevolge 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) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Slowakije heeft op 28 april 2011 zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2011-2014 en op 2 mei zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) Gezien de grote openheid van de handel en de specialisatie in duurzame industriegoederen, werd de Slowaakse economie zwaar getroffen door de op de financiële crisis volgende instorting van de wereldhandel en van de totale vraag. Als gevolg hiervan is in 2009 het bbp met 4,7% gekrompen en is de werkloosheid met 12% gestegen. In 2010 is, voornamelijk dankzij het herstel van de buitenlandse vraag, de economische situatie aanzienlijk verbeterd in termen van productiegroei (stijging van het bbp met 4,1%), maar is zij in termen van banen blijven achteruitgaan met een werkloosheid die 14,5% bereikte – een van de hoogste percentages en grootste toenames in de EU. In 2011-2012 zal de werkgelegenheid ruim beneden het niveau van voor de crisis blijven. De crisis veroorzaakte een aanzienlijke verslechtering van de overheidsfinanciën en een stijging van het overheidstekort van 2% van het bbp in 2008 tot 8% van het bbp in 2009-2010. Hoewel de schuldquote zich nog steeds op een vrij laag niveau bevindt, steeg zij toch met 15 procentpunten en bedroeg zij in 2010 41% van het bbp.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario wat de eerste twee jaren betreft aannemelijk lijkt, maar naar het einde van de programmaperiode toe te optimistisch is. Volgens het programma zou het tekort in 2013, binnen de door de Raad gestelde termijn, tot minder dan 3% van het bbp worden teruggebracht, en in 2014 verder tot 2,8% van het bbp. Voor de periode na 2011 berust de aanpassing hoofdzakelijk op de uitgaven. Er zijn neerwaartse groeirisico's aan de begrotingsdoelstellingen verbonden, die voornamelijk toe te schrijven zijn aan de uitvoering van de voorgestelde maatregelen. In het programma wordt er niet op gerekend dat de middellangetermijndoelstelling wordt gerealiseerd. Voor de periode

2011-2013 zou het halen van de begrotingsdoelstellingen een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ongeveer 1,4% van het bbp inhouden.

- (9) Volgens het Slowaakse stabiliteitsprogramma zou het tekort in 2011 dankzij consolidatiemaatregelen aanzienlijk dalen tot ongeveer 2,5% van het bbp. De aanpassing zal naar verwachting in 2011 en 2013 worden voortgezet via een jaarlijkse daling van het tekort van ongeveer een procentpunt van het bbp. De consolidatie-inspanning is voornamelijk gericht op de uitgavenzijde, via besparingen op uitgaven voor goederen en diensten en op de loonkosten, hetgeen echter op een duurzame basis misschien moeilijk vol te houden is. In het algemeen is de uitdaging voor Slowakije ervoor te zorgen dat bij de consolidatie de uitgaven voor groeibevorderende factoren, zoals onderwijs en vervoersinfrastructuur, op peil worden gehouden en zelfs worden verhoogd. Vooral de lage bruto-investeringen in vaste activa van de overheid, die naar verwachting nog verder zullen afnemen, zijn problematisch. Er is ruimte voor het verhogen van belastinginkomsten die het minst schadelijk zijn voor de groei, zoals belastingen op onroerend goed en milieuheffingen, en voor het efficiënter maken van de belastinginning, vooral gezien de grote btw-kloof.
- (10) Dankzij de hervorming van 2005, waarbij meerjarenplanning, programmabudgettering en verscheidene begrotingsregels werden ingevoerd, heeft Slowakije zijn begrotingskader aanzienlijk verbeterd. De bestaande structuur heeft echter niet kunnen voorkomen dat, zelfs in jaren van hoge economische groei, de overheid met tekorten kampt. Een van de grote zwakke punten is het feit dat de begrotingsdoelstellingen voor de laatste programmajaren gemakkelijk kunnen worden gewijzigd en daarom niet geschikt zijn om het begrotingsproces voor de komende jaren te verankeren. Zoals voorgesteld in de actualisering van het stabiliteitsprogramma en in het nationale hervormingsprogramma, zouden uitgavenplafonds deze tekortkoming kunnen verhelpen, op voorwaarde dat deze plafonds het grootst mogelijke deel van de overheidsuitgaven omvatten. Het huidige gebrek aan tijdig gepubliceerde informatie vormt vooral voor lokale overheden en socialeverzekeringsinstellingen een extra obstakel voor de jaarlijkse opvolging van budgettaire ontwikkelingen en de handhaving van begrotingsregels. Tot slot mist Slowakije een onafhankelijke instelling die rechtstreeks zou kunnen worden ingeschakeld bij de voorbereidende werkzaamheden, opvolging, en met de begroting gerelateerde beoordelingsmechanismen.
- (11) Slowakije is een van de lidstaten die voor belangrijke uitdagingen staan met betrekking tot de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. De komende decennia zullen de leeftijdsgebonden uitgaven volgens de ramingen sneller groeien dan het EU-gemiddelde. Pensioenen zouden de belangrijkste bron van deze toename zijn, ondanks een ingrijpende hervorming die in 2004-2006 is doorgevoerd. Bij de hervorming zijn de geraamde toekomstige stijgingen van de levensverwachting niet systematisch aangepakt. Een sterk element van verdienste voor de berekening van pensioenen en het indexeringsmechanisme kunnen voor extra toekomstige druk op de pijler van het omslagstelsel zorgen. In 2008-2009 werd de levensvatbaarheid van de pijler met volledige kapitaaldekking aangetast door wijzigingen, zoals het vereiste voor pensioenfondsen om geleden verliezen te dekken en de schrapping van verplichte deelneming voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt. In het nationale hervormingsprogramma en het stabiliteitsprogramma worden verscheidene

aanpassingen aan het pensioenstelsel gepland die de huidige tekortkomingen ervan zouden verhelpen.

- (12) Het aanpakken van omvangrijke stijgingen van de werkloosheid vooraleer deze structureel wordt, vormt een andere belangrijke uitdaging. De werkloosheidsgraad bedraagt momenteel meer dan 14%. De langdurige werkloosheidsgraad van 9,2% blijft een van de hoogste van de EU en gaat gepaard met forse regionale verschillen en vaardigheden die niet op de arbeidsmarkt aansluiten. Hoewel er in Slowakije vrij flexibele voorwaarden heersen op de arbeidsmarkt, is de regering voornemens deze flexibiliteit via wijzigingen in het arbeidsrecht nog te verhogen. De werkloosheidsgraad is vooral hoog met betrekking tot de laaggeschoolde werknemers, en hun participatiegraad is een van de laagste van de EU. Dit kan te wijten zijn aan een vrij grote belastingwijdte van 34% voor de laagbetaalden (67% van het gemiddelde loon), omdat deze de prikkels om laaggeschoolde werknemers in dienst te nemen, vermindert. Daarenboven kan een doelgericht en goed doordacht actief arbeidsmarktbeleid een belangrijke rol spelen bij het terug aan het werk zetten van de werklozen. Momenteel zijn de deelname in en de uitgaven met betrekking tot een dergelijk beleid bij de laagste in de EU en is er weinig opvolging of evaluatie van de effectiviteit ervan. De regering plant tegen het eind van dit jaar een hervorming van arbeidsmarktdiensten en het actief arbeidsmarktbeleid.
- (13) Gezien het belang van goed geschoolde arbeidskrachten voor het verbeteren van het niet-prijsgebonden concurrentievermogen, heeft Slowakije de ambitieuze doelstelling vooropgesteld om tegen 2020 het aantal hogeschoolden te verhogen van de huidige 17,6% tot 40%. Om de vaardigheden beter af te stemmen op de arbeidsmarkt, is Slowakije bezig met het hervormen van het schoolonderwijs, het beroepsonderwijs en de beroepsopleiding, zoals vooropgesteld in het nationale hervormingsprogramma. Het aantal personen met een tertiaire opleiding blijft echter ver onder het EU-gemiddelde, waarbij de kwaliteit een probleem vormt, zoals door diverse indicatoren wordt aangegeven. De lage onderwijsprestaties van de achtergestelde Roma-gemeenschappen dragen in belangrijke mate bij tot de langdurige werkloosheid in Slowakije. De deelname van de beroepsbevolking in levenslang leren blijft erg gering (2,8%) in vergelijking met het EU-gemiddelde, hetgeen een negatieve invloed lijkt te hebben op de inzetbaarheid en tevens de inspanningen om de bestaande hoge werkloosheid te verminderen, verder ondergraaft.
- (14) In het nationale hervormingsprogramma wordt de behoefte om een meer groeibevorderend ondernemingsklimaat te promoten, erkend, alsook de behoefte om de werking van de rechterlijke macht te verbeteren, de overheidsopdrachten transparanter te maken en corruptie te bestrijden, maar de uitvoering van maatregelen ter zake is met risico's omgeven. Het probleem van zwakke overheidsinstellingen komt echter onvoldoende aan bod, en er zou meer kunnen worden ondernomen om de beleidsvorming meer op empirische gegevens te steunen. Binnen de overheidsdiensten zijn een gebrek aan capaciteit en een hoog personeelsverloop mede oorzaak van een lagere effectiviteit en transparantie, en verzwakte analysecapaciteiten. Zij vormen in het algemeen ook een hinderpaal voor de effectieve benutting van EU-fondsen en een efficiënt gebruik van openbare middelen. Deze factoren belemmeren het groeipotentieel van de economie en het concurrentievermogen.

- (15) Slowakije heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact⁴. Deze toezeggingen betreffen de drie doelstellingen van het pact die voor Slowakije relevant zijn: houdbaarheid van de overheidsfinanciën, werkgelegenheid en concurrentievermogen. Op begrotingsvlak verbindt Slowakije zich ertoe om de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren en het nationale begrotingskader te versterken door de aanneming van wetgeving inzake budgettaire verantwoordelijkheid. Werkgelegenheidsmaatregelen betreffen de geplande herziening van het arbeidsrecht, die tot doel heeft de arbeidsmarkt nog flexibeler te maken. De maatregelen betreffende het concurrentievermogen zijn gericht op het verlagen van de administratieve lasten, het aanpakken van de corruptie, het transparanter maken van overheidsopdrachten en van het gerechtelijk apparaat, en het verhogen van de effectiviteit van het belastingstelsel. De bovenstaande toezeggingen geven de hervormingsagenda weer zoals uiteengezet in het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma. Zij versterken lopende hervormingsprojecten met betrekking tot het ondernemersklimaat en de handhaving van rechten, en openen het belangrijke debat aangaande pensioenen en de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. Deze gedane toezeggingen zijn getoetst en in de aanbevelingen meegenomen.
- (16) De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma, met inbegrip van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen⁵, onderzocht. Daarbij heeft zij gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Slowakije, alsook of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In het licht van het voorgaande, is de Commissie van oordeel dat er neerwaartse groeirisico's verbonden zijn aan het halen van de begrotingsdoelstellingen voor de periode na 2011. De consolidatie-inspanning zou de uitgaven voor groeibevorderende factoren moeten veiligstellen en door maatregelen ter versterking van de budgettaire governance en de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën moeten worden onderbouwd. Verdere maatregelen in 2011-2012 zouden moeten gericht zijn op het versterken van binnenlandse groeibronnen, door met name de recente golf van werkloosheid aan te pakken via een vermindering van de belastingwig voor de laagbetaalden en een hervorming van het actief arbeidsmarktbeleid, door vaardigheden beter af te stemmen op de arbeidsmarkt en door de kwaliteit van het onderwijs, de beroepsopleiding en het ondernemersklimaat te verhogen, alsook door overheidsinstellingen en hun governance te versterken.
- (17) 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 stabiliteitsprogramma van Slowakije onderzocht. Zijn advies⁶ daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1), (2) en (3) weergegeven. Rekening

⁴ Nadere gegevens over de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen zijn te vinden in SEC(2011) 733.

⁵ Zie SEC(2011) 733.

⁶ Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Slowakije onderzocht,

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

- (1) De begroting voor 2011 uit te voeren zoals gepland en de geplande specifieke maatregelen van permanente duur in 2012 en 2013 in te voeren om het tekort tegen 2013 tot onder 3% van het bbp terug te dringen. Groeibevorderende uitgaven te vrijwaren en gebruik te maken van de beschikbare ruimte om de inkomsten te doen toenemen door het verhogen van de doeltreffendheid van de btw-inning.
- (2) De budgettaire governance te versterken door het goedkeuren in 2011 en het implementeren met ingang van 2012 van bindende, meerjarige uitgavenplafonds die de centrale regering en het socialezekerheidsstelsel bestrijken. Daarenboven een onafhankelijke begrotingsraad op te zetten en tijdige publicatie van begrotingsgegevens op alle regeringsniveaus te verzekeren.
- (3) De langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren via het verder aanpassen van de pijler van het omslagstelsel door met name de pensioenleeftijd aan de levensverwachting te koppelen, en door het creëren van stimulansen om de levensvatbaarheid van de pijler met volledige kapitaaldekking te verzekeren, om zo, met behoud van adequate pensioenen, naar budgettaire houdbaarheid te evolueren.
- (4) Maatregelen te nemen om de vraag naar arbeid voor de laaggeschoolde werklozen te ondersteunen door het verminderen van de belastingwig voor de laagbetaalden. Daarnaast maatregelen in te voeren om de administratieve capaciteit van overheidsdiensten voor arbeidsvoorziening te verhogen teneinde de doelgerichtheid, de opstelling en de evaluatie van het actieve arbeidsmarktbeleid te verbeteren, in het bijzonder voor jonge en langdurige werklozen.
- (5) De uitvoering van geplande hervormingen op het vlak van onderwijs, beroepsonderwijs en beroepsopleiding te versnellen en stappen te ondernemen om de kwaliteit van het hoger onderwijs alsook de afstemming ervan op de marktbehoeften te verbeteren. Een kader van stimulansen voor zowel individuele personen als werkgevers te ontwikkelen om deelname van laaggeschoolden aan levenslang leren aan te moedigen.
- (6) De uitvoering te verzekeren van geplande maatregelen die gericht zijn op een doeltreffendere toepassing van de voorschriften voor overheidsopdrachten en op een betere werking en hogere transparantie van het gerechtelijk apparaat.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*