



Brussel, 2.6.2014
COM(2014) 426 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

**over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Slowakije
en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Slowakije**

{SWD(2014) 426 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2014 van Slowakije

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2014 van Slowakije

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 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad 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 vastgesteld, 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 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2014) 426 final.

³ P7_TA(2014)0128 en P7_TA(2014)0129.

de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landspecifieke aanbevelingen uit te voeren.

- (4) Op 9 juli 2013 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2013 van Slowakije vastgesteld en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Slowakije voor de periode 2012-2016 uitgebracht. In overeenstemming met Verordening (EU) nr. 473/2013⁴ heeft de Commissie op 15 november 2013 haar advies over het ontwerpbegrotingsplan van Slowakije voor 2014 gepresenteerd⁵.
- (5) Op 13 november 2013 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁶ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2014 voor coördinatie van het economisch beleid. Op dezelfde dag heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁷ aangenomen. Daarin werd Slowakije niet genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 20 december 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 23 april 2014 heeft Slowakije zijn nationale hervormingsprogramma 2014 en zijn stabiliteitsprogramma 2014 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (8) Met de in het stabiliteitsprogramma 2014 uiteengezette begrotingsstrategie wordt beoogd de duurzaamheid van de correctie van het buitensporig tekort te waarborgen en tegen 2017 de middellangetermijndoelstelling van een structureel tekort van ongeveer 0,5 % van het bbp te bereiken. Deze middellangetermijndoelstelling is strenger dan het stabiliteits- en groeipact voorschrijft. Het overheidstekort van Slowakije werd in 2013 duurzaam teruggedrongen onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp. De geplande (herberekende) wijziging van het structurele saldo voor 2014 zou inhouden dat Slowakije aanzienlijk afwijkt van het aanpassingstraject in de richting van zijn middellangetermijndoelstelling. De geplande verbetering van 0,3 % van het bbp in 2015 zou in overeenstemming met de regels van het stabiliteits- en groeipact zijn. In de jaren daarna zou het stabiliteitsprogramma de juiste aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling niet waarborgen. De uitgaven zouden zowel in 2014 als in 2015 groeien in een tempo dat in overeenstemming met de uitgavenbenchmark is. Het stabiliteitsprogramma gaat ervan uit dat de consolidatie-inspanning om de middellangetermijndoelstelling te bereiken voor het grootste deel in 2016 en 2017 zou plaatsvinden. In het algemeen houdt het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling het

⁴ PB L 140 van 27.5.2013, blz. 11.

⁵ C(2013) 8011 final

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

gevaar in dat niet aan de eisen van het stabiliteits- en groeipact wordt voldaan. Het stabiliteitsprogramma gaat ervan uit dat de overheidsschuld tijdens de gehele programmeringsperiode beneden de referentiewaarde van 60 % van het bbp zal blijven. Het macro-economisch scenario dat aan de begrotingsprognoses in het programma ten grondslag ligt en dat door een onafhankelijke instantie (het comité voor macro-economische prognoses) is onderschreven, is geloofwaardig. De reeds gekwantificeerde maatregelen waarborgen niet dat de door de autoriteiten vastgestelde begrotingsdoelstellingen zullen worden gehaald. Bovendien zijn niet alle maatregelen aan de ontvangstenzijde voldoende gespecificeerd en blijven kostenbesparende hervormingen van de overheidsadministratie onderhevig aan uitvoeringsrisico's, terwijl de personeelsuitgaven in de overheidssector de begroote waarden mogelijk niet halen, net als in het verleden. Anderzijds houden de in het stabiliteitsprogramma gepresenteerde cijfers nog geen rekening met de verwachte besparingen als gevolg van de activering van de rem op de binnenlandse schuld. Volgens de voorjaarsprognose voor 2014 van de Commissie, die rekening houdt met de gevolgen van de uitgavenbesparingen als gevolg van de schuldenrem, zou de afwijking van het aanpassingstraject in 2014 geringer zijn dan in het programma is voorzien, terwijl voor 2015 een voldoende structurele aanpassing wordt verwacht, waarbij zowel in 2014 als in 2015 aan de uitgavenbenchmark wordt voldaan. Hoewel het de bedoeling van zowel het stabiliteits- als het nationale hervormingsprogramma is om groeibevorderende uitgaven te laten toenemen, lijkt dit niet volledig te worden ondersteund door de onderliggende plannen. De met middelen uit de overheidsbegroting gefinancierde onderwijsuitgaven nemen in 2014 toe, maar zullen de komende jaren afnemen. Op grond van de evaluatie van het stabiliteitsprogramma en de prognose van de Commissie ingevolge Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, is de Raad van mening dat er een gevaar bestaat dat in 2014 wordt afgeweken van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling, terwijl er in 2015 een passende correctie wordt verwacht.

- (9) Om te voldoen aan de eisen van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, heeft Slowakije in november 2013 de regel van een begrotingsevenwicht opgenomen. Het begrotingskader is echter verzwakt door het ontbreken van uitgavenplafonds. Hoewel het stabiliteitsprogramma 2013 in de invoering daarvan voorzorg, is aan de toezeggingen in dit verband tot op heden geen uitvoering gegeven. Slowakije blijft een land met een gemiddeld risico wat betreft de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de uitgaven voor gezondheidszorg zullen naar verwachting de belangrijkste oorzaak zijn van de rijzende kosten van de vergrijzing, met een aandeel van 2 % van het bbp, de naar verwachting op één na hoogste toename van de uitgaven voor gezondheidszorg van alle EU-lidstaten. De problemen zijn hoofdzakelijk merkbaar op het gebied van klinische en primaire zorg. In december 2013 keurde de regering voor de periode 2014-2030 een strategisch kader voor gezondheid goed ter verbetering van de kosteneffectiviteit. Voor de strategie zijn nu gedetailleerde uitvoeringsplannen nodig.
- (10) Slowakije heeft vooruitgang geboekt met de verbetering van de naleving van de belastingwetgeving en de uitvoering van het actieplan ter bestrijding van belastingfraude vordert. Ongeveer de helft van de maatregelen van dit plan is uitgevoerd. De doeltreffendheid van het Slowaakse belastingsysteem lijkt als gevolg daarvan in 2013 te zijn verbeterd, vooral wat betreft de btw, hoewel het nodig blijft de inspanningen te consolideren en de analytische capaciteit en de controlecapaciteit van de belastingdienst te versterken en de unificatie van de inning van belastingen, douanerechten en socialeverzekeringspremies achter op schema ligt. Om een

groevriendelijke begrotingsconsolidatie voor te zetten, zou Slowakije meer gebruik kunnen maken van belastingen die minder nadelig voor groei zijn, met name periodieke onroerendgoed- en milieubelasting. In dit opzicht is er met betrekking tot de hervorming van de periodieke onroerendgoedbelasting en de koppeling daarvan aan de marktwaarde van het onroerend goed geen vooruitgang geboekt. De inkomsten uit deze belasting blijven laag en zijn sinds 2000 niet gewijzigd. In 2013 heeft de regering maatregelen uitgevoerd om de grote discrepantie qua belastingwigt tussen werknemers en zelfstandigen te verminderen, maar de in 2012 geconstateerde substantiële kloof tussen de feitelijke belastingpercentages van deze twee groepen blijft bestaan.

- (11) De Slowaakse arbeidsmarkt blijft met een aantal problemen te maken hebben. De werkloosheid, die rond de 14 % blijft, is voor het grootste deel langdurig, wat wijst op het structurele karakter van het werkloosheidsprobleem in Slowakije. Slowakije heeft enige vooruitgang geboekt met de verkleining van de belastingwigt voor laagbetaalde werknemers die na langdurig werkloos te zijn geweest de arbeidsmarkt weer betreden, maar de doeltreffendheid van de maatregelen moet in de gaten gehouden en geëvalueerd worden. Er is slechts beperkte vooruitgang geboekt op andere terreinen; met name is de capaciteit van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening om gepersonaliseerde diensten te leveren, verbeterd en is de koppeling tussen activeringsmaatregelen en sociale bijstand versterkt. De openbare diensten voor arbeidsvoorziening hebben met betrekking tot jeugdwerkloosheid maar een geringe capaciteit om vroegtijdig te kunnen interveniëren en om diensten toe te snijden op het profiel van de werkzoekenden en niet-geregistreerde jongeren te kunnen bereiken. Het is dus nodig dat op deze gebieden maatregelen worden genomen, in overeenstemming met de doelstellingen van een jongerengarantie. Er zijn meer gerichte maatregelen nodig voor de meest kansarme werkzoekenden, waaronder de Roma, wier arbeidsparticipatie erg laag blijft. Het tekort aan geschikte faciliteiten voor kinderopvang, met name voor kinderen onder de drie jaar, bemoeilijkt voor moeders de terugkeer op de arbeidsmarkt.
- (12) De beperkte relevantie voor de arbeidsmarkt van het onderwijs belemmert het aanbod van geschoolde arbeid. De resultaten van leerlingen in het verplicht onderwijs blijven achter bij het EU-gemiddelde en zijn aanzienlijk verslechterd. De overheidsuitgaven voor onderwijs blijven laag, ondanks recente stijgingen van de salarissen van leerkrachten; de initiële opleiding van leerkrachten wordt verbeterd en er is meer aandacht voor praktische ervaring, maar deze inspanningen mogen niet aflaten. Ondanks overheidsinspanningen om beroepsonderwijs en -opleiding te hervormen en banen voor jongeren te subsidiëren, blijft het jeugdwerkloosheidspercentage tot de hoogste in de EU behoren en blijft de overgang van school naar arbeid moeizaam. Het relatief lage percentage van op werkgelegenheid georiënteerde programma's op bachelor-niveau en de onvoldoende samenwerking met werknemers maakt het tertiair onderwijs minder relevant voor de arbeidsmarkt. Een verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs en van de samenwerking tussen ondernemingen en onderwijsinstellingen zou ook bijdragen tot de verbetering van het innovatievermogen van de Slowaakse economie. De plannen in het kader van de strategie voor slimme specialisatie gaan in de goede richting, maar moeten daadwerkelijk worden uitgevoerd. Het aanhoudend lage aanbod van kwalitatief goed onderwijs en kwalitatief goede opvang voor jonge kinderen beïnvloedt de onderwijsprestaties negatief, met name in het geval van de Roma. Tot nog toe hangen initiatieven voor de verbetering van de onderwijsresultaten van Roma-leerlingen te zeer af van door de EU medegefinancierde projecten.

- (13) Op het gebied van energie heeft Slowakije vooruitgang geboekt met de voorbereidende werkzaamheden voor de uitbreiding van elektriciteits- en gasverbindingen met buurlanden; er zijn echter nog steeds maatregelen nodig om de Slowaakse energiemarkt beter te laten functioneren en met name om de transparantie van het mechanisme voor de vaststelling van tarieven te vergroten. Een pakket maatregelen voor de verbetering van de energie-efficiëntie is voorgesteld voor financiering door de EU in de nieuwe programmeringsperiode.
- (14) De hervorming van de overheidsdiensten die thans plaatsvindt, zal de klantgerichtheid verbeteren, maar zowel wat kwaliteit als doeltreffendheid betreft, blijven de prestaties van de Slowaakse overheidsdiensten onder de maat. Een aanhoudend sterk personeelsverloop gekoppeld aan de politieke cyclus en daarbij een zwak beheer van personele middelen en zwakke analytische capaciteiten doen afbreuk aan een empirisch onderbouwde beleidsvorming. Slowakije blijft slecht scoren met betrekking tot de internationale indicatoren voor corruptie en heeft maar weinig vooruitgang geboekt met de verbetering van de doeltreffendheid en transparantie van zijn rechtsstelsel. De kwaliteit van het ondernemingsklimaat in Slowakije is verslechterd en de steun voor snelgroeiende ondernemingen is gestagneerd. Slowakije heeft onlangs zijn regels inzake overheidsopdrachten hervormd teneinde de transparantie en de efficiëntie te verbeteren, maar de toepassing van deze regels blijft problemen opleveren en het effect van de hervorming in 2013 inzake overheidsopdrachten blijft beperkt.
- (15) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economisch beleid van Slowakije verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Slowakije, maar is zij ook nagegaan 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. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 6 weergegeven.
- (16) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Slowakije onderzocht. Zijn advies daarover⁸ is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie tevens een analyse van het economisch beleid van de eurozone als geheel verricht. Op basis hiervan heeft de Raad speciale aanbevelingen gericht tot de lidstaten die de euro als munt hebben. Slowakije dient er ook op toe te zien dat aan deze aanbevelingen volledig en tijdig uitvoering wordt gegeven,

BEVEELT AAN dat Slowakije in de periode 2014-2015 actie zou moeten ondernemen om:

1. na de correctie van het buitensporig tekort de begrotingsmaatregelen voor 2014 te versterken, gezien de kloof van 0,3 % van het bbp die zich volgens de voorjaarsprognose 2014 van de Commissie ten opzichte van de eisen van het stabiliteits- en groeipact ontwikkelt; in 2015 te zorgen voor de vereiste aanpassing van 0,1 % van het bbp in richting van de middellangetermijndoelstelling, met inachtneming van de naar verwachting zwakke economische omstandigheden; vervolgens, totdat de middellangetermijndoelstelling is bereikt, voor de jaarlijkse

⁸ Krachtens artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.

structurele aanpassing een referentiepercentage van 0,5 % van het bbp in acht te nemen; het begrotingskader verder te versterken, onder meer door invoering van verplichte en afdwingbare uitgavenplafonds; de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën te verbeteren door de kosteneffectiviteit van de gezondheidssector te vergroten, met name door middel van rationalisering van de zorg en het beheer in ziekenhuizen en versterking van de primaire zorg;

2. de doeltreffendheid van de belastingdienst te verbeteren door middel van een versterking van zijn capaciteit op het gebied van controle, risicobeoordeling en inning van schulden; de grondslag voor de belasting op onroerend goed te koppelen aan de marktwaarde van het goed;
3. de langdurige werkloosheid effectiever aan te pakken door activeringsmaatregelen, tweedekansonderwijs en kwalitatief goede opleiding op maat; de capaciteit van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening op het gebied van casemanagement en persoonlijke begeleiding en activering van werkzoekenden te vergroten en de koppeling te versterken tussen activering en sociale bijstand; de jeugdwerkloosheid effectief aan te pakken door, overeenkomstig de doelstellingen van een jeugdgarantie, de vroege interventie te verbeteren; de arbeidskansen van vrouwen beter te stimuleren door het aanbod van faciliteiten voor kinderopvang te verbeteren, met name voor kinderen tot drie jaar;
4. maatregelen te nemen ter bevordering van de kwaliteit van het onderwijs teneinde de onderwijsresultaten te verbeteren; de mogelijkheden te vergroten om binnen bedrijven op de werkplek beroepsonderwijs en -opleiding te volgen; accreditatie, financiering en overheidsmaatregelen aan te passen teneinde de invoering te stimuleren van beroepsgerichte programma's op bachelor-niveau; de kwaliteit en relevantie van de wetenschappelijke basis te verbeteren en plannen uit te voeren ter bevordering van effectieve kennisoverdracht en samenwerking tussen de academische wereld, de onderzoekswereld en het bedrijfsleven; structurele maatregelen vast te stellen ter verbetering van de toegang tot inclusief peuter- en schoolonderwijs van hoge kwaliteit voor gemarginaliseerde gemeenschappen, waaronder de Roma, en om maatregelen te nemen ter bevordering van hun deelname aan beroepsopleiding en hoger onderwijs;
5. meer inspanningen te leveren om de energiemarkt beter te laten functioneren, met name door de publieke transparantie van het regelgevingskader te vergroten en door te onderzoeken waardoor de hoge elektriciteitsnetwerktarieven, met name voor industriële afnemers, worden bepaald; op basis van de tot op heden geboekte vooruitgang, verder onderlinge verbindingen met nabuurlanden, waaronder Oekraïne, te ontwikkelen, overeenkomstig het in april ondertekende memorandum van overeenstemming;
6. maatregelen te nemen om de onafhankelijkheid van de openbare dienst te vergroten, onder meer door wijziging van de ambtenarenwet; een strategie vast te stellen ter verbetering van het beheer van personele middelen binnen de overheidsdiensten; de inspanningen op te voeren ter versterking van de analytische capaciteit bij de voornaamste ministeries met het oog op de vaststelling van een empirisch onderbouwd beleid en de verbetering van de kwaliteit van de beoordeling van het effect van beleid; maatregelen te nemen ter bestrijding van corruptie en de inspanningen op te voeren ter verbetering van de doeltreffendheid en de kwaliteit van het rechtssysteem; maatregelen in te voeren om het bedrijfsklimaat, onder meer voor

kmo's, te verbeteren, en meer inspanningen te leveren om de doeltreffendheid van openbare aanbestedingen te verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter