



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 7.6.2011
SEK(2011) 816 endgültig

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Sloweniens 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Sloweniens für 2011-2014

{SEK(2011) 732 endgültig}

Empfehlung für

EMPFEHLUNG DES RATES

zum nationalen Reformprogramm Sloweniens 2011

und Stellungnahme des Rates

zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Sloweniens für 2011-2014

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 3,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission²,

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; diese Strategie stützt sich auf eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Schlüsselbereichen, in denen Maßnahmen ergriffen werden müssen, um Europas Potenzial für nachhaltiges Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.
- (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 Mitgliedstaaten³ an, die zusammen die „integrierten Leitlinien“ bilden. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei der Ausgestaltung ihrer nationalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik den integrierten Leitlinien Rechnung zu tragen.

¹ ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1.

² ABl. C vom .. , S. ..

³ Für 2011 aufrechterhalten durch den Beschluss 2011/308/EU des Rates vom 19. Mai 2011.

- (3) Am 12. Januar 2011 nahm die Kommission den ersten Jahreswachstumsbericht an, mit dem ein neuer Zyklus wirtschaftspolitischer Steuerung in der EU und gleichzeitig das erste ‚Europäische Semester‘ einer in der Strategie Europa 2020 verankerten integrierten Ex-ante-Politikkoordinierung eingeleitet wurden.
- (4) Am 25. März 2011 billigte der Europäische Rat (im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates vom 15. Februar und 7. März 2011 und im Anschluss an den Jahreswachstumsbericht der Kommission) die Prioritäten für Haushaltskonsolidierung und Strukturreform. Er betonte die Notwendigkeit, der Wiederherstellung solider Staatshaushalte und der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, dem Abbau der Arbeitslosigkeit durch Reformen des Arbeitsmarkts sowie neuen Anstrengungen zur Steigerung des Wachstums Priorität einzuräumen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, diese Prioritäten in konkrete Maßnahmen umzusetzen und sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufzunehmen.
- (5) Am 25. März 2011 ersuchte der Europäische Rat die am Euro-Plus-Pakt teilnehmenden Mitgliedstaaten außerdem, ihre Verpflichtungen so zeitig vorzulegen, dass sie in ihre Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme und nationalen Reformprogramme aufgenommen werden können.
- (6) Am 18. und 19. April 2011 hat Slowenien sein aktualisiertes Stabilitätsprogramm 2011 für den Zeitraum 2010-2014 sowie sein nationales Reformprogramm 2011 vorgelegt. Um den Verknüpfungen zwischen den Programmen Rechnung zu tragen, wurden sie gleichzeitig bewertet.
- (7) Slowenien erfreute sich in den Jahren vor der Krise aufgrund boomender Exporte und Investitionen eines starken Wirtschaftswachstums. Das Land hatte jedoch stark unter der Krise zu leiden; sein BIP ging im Zeitraum 2008-2010 um fast 10 % zurück, wodurch der vorherige Aufholprozess zum Teil zunichte gemacht wurde. Das gesamtstaatliche Defizit erhöhte sich durch das Zusammenwirken von automatischen Stabilisatoren, Konjunkturmaßnahmen und einer starken inhärenten Ausgabendynamik von 1,8 % des BIP im Jahr 2008 auf 6,0 % des BIP im Jahr 2009 (bei einem Bruttoschuldenstand von 21,9 % bzw. 35,2 % des BIP). Der Arbeitsmarkt reagierte mit beträchtlicher Verzögerung, und bei der Beschäftigungslage ist weiterhin ein Abwärtstrend zu verzeichnen. Die Arbeitslosenquote liegt zwar nach wie vor unter dem EU-Durchschnitt, stieg jedoch im Vergleich zu dem Stand vor der Krise (4,4 %) bis 2010 stark an (7,3 %). Bisher ging die wirtschaftliche Erholung relativ langsam vonstatten; mit einer Beschleunigung wird erst 2012 gerechnet (BIP-Wachstum von 2,5 %).
- (8) Auf der Grundlage einer Analyse des aktualisierten Stabilitätsprogramms gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates ist der Rat der Auffassung, dass das den Haushaltsprojektionen des Stabilitätsprogramms zugrunde liegende makroökonomische Szenario kurzfristig plausibel, für das Ende des Programmzeitraums jedoch zu günstig ist. Mit dem Programm soll das gesamtstaatliche Defizit (5,6 % des BIP 2010) durch eine breit angelegte Eindämmung der Primärausgaben bis 2013 auf einen Stand unter dem Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt werden. Im Anschluss an die Korrektur des übermäßigen Defizits sieht das Programm kleine Fortschritte im Hinblick auf das mittelfristige Ziel einer strukturell ausgewogenen Haushaltsposition vor, ohne diese jedoch zu erreichen. Das

mittelfristige Ziel ist zwar ehrgeiziger als im vorherigen Programm, es kann jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht als angemessen bezeichnet werden und es ist unklar, ob dadurch ausreichend rasche Fortschritte im Hinblick auf eine langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erreicht werden. Die durchschnittlichen jährlichen Konsolidierungsanstrengungen im Zeitraum 2011-2013 dürften nach der Berechnung der Kommissionsdienststellen auf der Grundlage der Informationen des Programms nach der gemeinsamen Methodik mit etwa 0,5 Prozentpunkten des BIP unter dem vom Rat empfohlenen Satz liegen. Außerdem könnten bei Defizit und Schuldenstand die Ziele nicht erreicht werden. Im Rahmen eines Nachtragshaushalts werden zusätzliche Maßnahmen zur Erreichung des Defizitziels für 2011 erwartet. Für den Zeitraum nach 2011 enthält das Programm jedoch keine Maßnahmen zur Eindämmung der Ausgaben, und zusätzliche finanzpolitische Rettungsmaßnahmen, die sich auf Defizit und Schuldenstand auswirken, können nicht ausgeschlossen werden.

- (9) Seit dem Höchststand im Jahr 2009 ist das gesamtstaatliche Defizit zwar zurückgegangen, die weitere Konsolidierung im Hinblick auf die Korrektur des übermäßigen Defizits bis 2013 und die Erreichung des mittelfristigen Ziels im Anschluss daran ist jedoch für Slowenien eine wichtige Aufgabe. Im Einklang mit der Konsolidierungsstrategie der letzten Jahre betreffen die im Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2011-2014 vorgesehenen weiteren Ausgabenkürzungen vor allem die Löhne im öffentlichen Sektor, die Sozialleistungen (einschließlich Renten) und öffentliche Investitionen. Das Programm enthält jedoch keine Einzelheiten zu den für den Zeitraum nach 2011 geplanten Maßnahmen. Weitere Korrekturmaßnahmen zur Erreichung des Defizitziels 2011 erscheinen notwendig. Die mittelfristige Haushaltskonsolidierungsstrategie wäre glaubwürdiger, wenn stärker strukturell ausgerichtete Maßnahmen zur Ausgabeneindämmung (im Gegensatz zu den zeitlich begrenzten Interventionen in jüngster Zeit) und ein verbindlicherer mittelfristiger Haushaltsrahmen verabschiedet würden. Das Stabilitätsprogramm bestätigt die Einführung einer Ausgabenregel, wichtige Bestimmungen (z. B. die Definition eines Verstoßes) sind jedoch noch auszuarbeiten. Schließlich könnten sich Slowenien aufgrund einer vergleichsweise geringen Ausgabeneffizienz (z. B. im Gesundheits- und Bildungswesen) zusätzliche Möglichkeiten im Bereich der ausgabenorientierten Konsolidierung bieten, ohne dass die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen beeinträchtigt würde. Das Stabilitätsprogramm kündigt Initiativen zur Rationalisierung der öffentlichen Dienste, Leistungen und Subventionen sowie zur Einführung eines einheitlichen Systems der öffentlichen Auftragsvergabe an; einige Maßnahmen werden jedoch nicht im Einzelnen ausgeführt.
- (10) Die langfristigen Auswirkungen der Bevölkerungsalterung auf den Haushalt sind in Slowenien weitaus stärker als im EU-Durchschnitt. Ferner sind Erwerbsbeteiligung und Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmer sehr gering (36,5 % und 35 % im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 49,7 % und 46,3 %), vor allem aufgrund des niedrigen Rentenalters und unzureichender Anreize für ein aktives Alter. Das Parlament hat kürzlich eine Rentenreform verabschiedet, mit der das Rentenalter angehoben werden soll, bei gleichzeitiger Gewährleistung angemessener Renten. Nach dem Stabilitätsprogramm würden dadurch die alterungsbedingten Ausgaben bis 2030 stabilisiert, was ein wichtiger erster Schritt im Hinblick auf eine langfristige Tragfähigkeit des Rentensystems wäre. Am 5. Juni 2011 wurde ein Referendum zur Reform abgehalten, bei dem diese abgelehnt wurde. Das Problem der langfristigen

Tragfähigkeit des Rentensystems besteht daher nach wie vor, und es müssen andere Wege zu seiner Lösung gefunden werden.

- (11) Der Arbeitsmarkt ist nach der Art der Arbeitsverträge relativ stark segmentiert: Für Arbeiter mit unbefristeten Verträgen gelten strenge Arbeitsschutzbestimmungen, was bei Arbeitern mit befristeten Verträgen nicht der Fall ist. Der Anteil junger Arbeitnehmer zwischen 15 und 24 Jahren mit befristeten Arbeitsverträgen ist EU-weit der höchste (67 % im Jahr 2009); ein Wechsel von einem befristeten auf einen unbefristeten Vertrag erscheint relativ schwierig. Frühere Bemühungen zur Lösung dieses Problems waren nicht von Erfolg gekrönt. Die Regierung plant Verhandlungen mit den Sozialpartnern über eine Änderung des Gesetzes über Beschäftigungsverhältnisse, um Rechte und Pflichten im Rahmen unterschiedlicher Arbeitsverträge einander anzugleichen. Ferner stellen ‚Studentenjobs‘ einen beträchtlichen, weitgehend unregulierten und steuerrechtlich vorteilhaften parallelen Arbeitsmarkt dar. Dieses wichtige Thema wird im nationalen Reformprogramm nicht behandelt.
- (12) Abgesehen von der Segmentierung sind die strukturellen Probleme des slowenischen Arbeitsmarktes darauf zurückzuführen, dass die angebotenen Qualifikationen nicht dem Bedarf des Arbeitsmarktes entsprechen; dies wird im nationalen Reformprogramm anerkannt. Das NRP sieht hohe Investitionen in die Ausbildung vor, um Kompetenzen und Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Es enthält ferner Pläne zur weiteren Erleichterung des Übergangs von der Ausbildung zum Arbeitsleben, wobei der Schwerpunkt auf der Berufsberatung während der gesamten Ausbildungszeit liegt. Geplant ist auch die Modernisierung der Arbeitsverwaltung mit dem Ziel, das Qualifikationsangebot stärker am Bedarf des Arbeitsmarktes auszurichten. Sollen diese Reformen erfolgreich umgesetzt werden, müsste jedoch das System zur rechtzeitigen Erkennung der aktuellen und zu erwartenden Markterfordernisse verbessert werden.
- (13) Der Konjunkturrückgang wirkt sich verspätet auf die Kreditbestände aus, und durch den immer größeren Anteil notleidender Kredite steigen die Kosten der Banken für Wertminderung und Rückstellungen. Den beiden wichtigsten staatseigenen Banken wurde Kapital zugeführt, was von entscheidender Bedeutung war. Die Regierung hat ferner Maßnahmen vorgeschlagen, um die Beitreibung von Forderungen zu beschleunigen und die Kreditvergabe für Produktionstätigkeiten attraktiver zu gestalten; dies reicht möglicherweise nicht ganz aus, um den Kreditfluss in die Realwirtschaft wiederherzustellen, weshalb weitere Maßnahmen erforderlich sein könnten.
- (14) Einige Segmente des Dienstleistungssektors sind vom Wettbewerbsdruck abgeschirmt; sie sind gekennzeichnet durch hohe Handelsspannen und eine starke Konzentration, wodurch die Kosten in der gesamten Wirtschaft in die Höhe getrieben werden. Zusammen mit einer starken staatlichen Präsenz in der Wirtschaft führt dies dazu, dass potenziell vorteilhafte ausländische Direktinvestitionen relativ niedrig bleiben. Slowenien möchte die bisher stark verzögerte Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie beschleunigen. Ferner soll die slowenische Wettbewerbsbehörde volle Unabhängigkeit erhalten und staatliche Kapitalanlagen ermitteln, die zum Verkauf geeignet sind. Diese Pläne werden nicht im Einzelnen ausgeführt, und es bestehen Risiken im Zusammenhang mit der Umsetzung.

- (15) Slowenien ist dem Euro-Plus-Pakt beigetreten. Im nationalen Reformprogramm Sloweniens werden potenzielle Verpflichtungen und Ziele in den vier Bereichen des Euro-Plus-Pakts (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung, Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Stärkung der Finanzstabilität) angegeben, der Kommission wurden jedoch bis zum 7. Juni noch keine festen Verpflichtungen mitgeteilt.
- (16) Die Kommission hat das Stabilitätsprogramm und das nationale Reformprogramm bewertet⁴. Sie hat dabei die Relevanz für eine auf Dauer tragfähige Haushalts-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in Slowenien sowie die Einhaltung der EU-Vorschriften und -Richtungsvorgaben berücksichtigt, da es notwendig ist, die generelle wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union durch auf EU-Ebene entwickelte Vorgaben für künftige nationale Entscheidungen zu stärken. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass weitere Maßnahmen ergriffen werden müssen, wenn das im Stabilitätsprogramm genannte Defizitziel für 2011 erreicht werden soll. Nach 2011 sind die Ziele für Defizit und Schuldenstand beträchtlich gefährdet, da im Stabilitätsprogramm keine auf Dauer tragfähigen Maßnahmen zur Ausgabeneindämmung enthalten sind. Das nationale Reformprogramm sieht Maßnahmen zur Sanierung des Finanzsektors vor, diese sind jedoch möglicherweise nicht ehrgeizig genug. Die Prüfung ergab ferner, dass die inländischen Wachstumsmöglichkeiten ausgebaut werden müssen, insbesondere über die Steigerung der Erwerbsbeteiligung junger und älterer Arbeitnehmer durch eine geringere Arbeitsmarktsegmentierung und eine stärkere Ausrichtung des Qualifikationsangebots am Qualifikationsbedarf. Schließlich muss der Wettbewerb gestärkt werden, und es müssen Möglichkeiten für Investitionen und Wachstum im Dienstleistungssektor und in den netzgebundenen Wirtschaftszweigen geschaffen werden.
- (17) In Anbetracht dieser Bewertung und unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rates nach Artikel 126 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 2. Dezember 2009 hat der Rat die Aktualisierung 2011 des slowenischen Stabilitätsprogramms geprüft; seine Stellungnahme⁵ ist insbesondere in den nachstehenden Empfehlungen 1 und 2 enthalten. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25. März 2011 hat der Rat ferner das nationale Reformprogramm Sloweniens geprüft –

EMPFIEHLT, dass Slowenien im Zeitraum 2011-2012 folgende Maßnahmen ergreift:

- (1) Das Defizitziel 2011 sollte erreicht werden, das Defizitziel 2012 sollte durch konkrete Maßnahmen unterstützt und die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen sollten konsequent durchgeführt werden; Slowenien sollte bereit sein, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um Zielverfehlungen zu vermeiden. Diese notwendige Anpassung während des Programmzeitraums im Hinblick auf die Erreichung eines geeigneten mittelfristigen Ziels sollte durch strukturelle Maßnahmen zur Ausgabeneindämmung gestützt werden; den ermittelten Effizienzschwächen sollte durch einen verbindlicheren mittelfristigen Haushaltsrahmen begegnet werden.

⁴ SEK(2011) 732.

⁵ Vorgesehen in Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97.

- (2) Es sollten Schritte zur Sicherstellung der langfristigen Tragfähigkeit des Rentensystems unternommen werden, wobei die Angemessenheit der Renten gewährleistet wird. Die Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmer sollte erhöht werden, indem Anreize geschaffen werden, später in den Ruhestand zu treten, und indem eine aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben und Maßnahmen für ein lebenslanges Lernen ergriffen werden.
- (3) Slowenien sollte weitere Maßnahmen ergreifen, um in ausreichendem Maße eine Erfassung der Kreditverluste und die Bereinigung der Bilanzen im gesamten Bankensektor sicherzustellen.
- (4) Es sollten in Abstimmung mit den Sozialpartnern und im Einklang mit der landesüblichen Praxis Maßnahmen ergriffen werden, um Asymmetrien bei Rechten und Pflichten im Rahmen unbefristeter und befristeter Verträge zu verringern. Slowenien sollte erneut Anstrengungen unternehmen, um den parallelen Arbeitsmarkt der ‚Studentenjobs‘ anzugehen.
- (5) Es sollte ein System zur Prognostizierung des Bedarfs an Fähigkeiten und Kompetenzen im Hinblick auf einen reaktionsfreudigeren Arbeitsmarkt entwickelt werden. Die Effektivität der Arbeitsverwaltung, insbesondere bei der Berufsberatung, sollte bewertet werden, um das Qualifikationsangebot stärker am Bedarf des Arbeitsmarktes auszurichten.
- (6) Der Rahmen für reglementierte Berufe sollte gestrafft und die administrativen Kapazitäten der Wettbewerbsbehörde sollten ausgebaut werden, um die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern und Investitionen anzuziehen.

Geschehen zu Brüssel am ...

*Im Namen des Rates
Der Präsident*