EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Slovenië

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Slovenië voor de periode 2012-2015

{SWD(2012) 327 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2012 van Slovenië

en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Slovenië voor de periode 2012-2015

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 beleid[1], en met name artikel 5, lid 2,

Gezien Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden[2], met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

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 werkgelegenheidstrategie. 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

---

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 COM(2012)327 final
4 P7_TA(2012)0048 en P7_TA(2012)0047.

een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten[5] aangenomen, 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 12 juli 2011 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2011 van Slovenië aangenomen en een advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Slovenië voor de periode 2011-2014 uitgebracht.

(4) Op 23 november 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de tweede jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot het tweede Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust. Op 14 februari 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het Waarschuwingsmechanismeverslag[6] aangenomen. Daarin werd Slovenië genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte de noodzaak gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie na te streven, de kredietverschaffing aan de economie te normaliseren, groei en concurrentievermogen te bevorderen, werkloosheid en de sociale gevolgen van de crisis aan te pakken, en de overheidsdiensten te moderniseren.

(6) Op 2 maart 2012 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en hun nationale hervormingsprogramma's te kunnen worden opgenomen.

(7) Op 26 april 2012 heeft Slovenië zijn convergentieprogramma voor de periode 2012–2015 ingediend en op 13 april 2012 zijn nationale hervormingsprogramma 2012. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd. Voorts heeft de Commissie een diepgaande evaluatie uit hoofde van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 uitgevoerd om na te gaan of Slovenië door macro-economische onevenwichtigheden is geraakt. Op basis van haar diepgaande evaluatie[7] is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er in Slovenië sprake is van interne onevenwichtigheden die met name van invloed zijn op het afbouwen van vreemd vermogen van het bedrijfsleven en de stabiliteit van de banken. Deze interne onevenwichtigheden en potentiële externe onevenwichtigheden moeten nauwlettend worden gevolgd en worden meegenomen in economische beleidsoverwegingen om het risico op negatieve gevolgen voor de werking van de economie te beperken. De herkapitalisatie en verkoop van de grootste bank en de vaste verbintenis om het buitensporig tekort te corrigeren vóór de uiterste termijn van 2013 zijn twee belangrijke elementen van het programma. Het risico op buitensporige onevenwichtigheden kan worden geminimaliseerd door snelle en grondige implementatie op deze terreinen.

---

5 Besluit 2012/238/EU van de Raad van 26 april 2012.
6 COM(2012)68 final
7 SWD(2012)158 final

(8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het stabiliteitsprogramma 2012 komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario optimistisch is in vergelijking met de voorjaarsprognose 2012 van de Commissie. De doelstelling van de in het programma beschreven begrotingsstrategie is om het overheidstekort in 2013, de door de Raad bepaalde uiterste termijn, onder de 3 % van het bpp te brengen en daarna te streven naar verdere terugdringing van het tekort, zodat Slovenië de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) vóór 2015 bereikt. De MTD behelst een structureel evenwicht; deze doelstelling is sinds het vorige programma niet gewijzigd, maar kan niet als adequaat worden beschouwd volgens het stabiliteits- en groeipact, aangezien volgens de huidige beleidslijnen en prognoses niet snel genoeg vorderingen worden geboekt op weg naar houdbaarheid op lange termijn. De kans bestaat dat de resultaten met betrekking tot het tekort slechter zijn dan gepland, doordat i) de maatregelen voor de periode 2013-2015 onvoldoende zijn gespecificeerd; ii) in het verleden de primaire lopende uitgaven regelmatig zijn overschreden; iii) de ontvangsten lager zouden kunnen uitvallen gezien het relatief optimistische macro-economische scenario en de onzekerheid over het effect van de onlangs vastgestelde belastingmaatregelen; en door iv) eventuele aanvullende kapitaalondersteunende maatregelen en garanties. Afgaande op het (herberekende) structurele saldo[8] bedraagt de geplande gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning 1 % van het bbp in de periode 2011-2013, iets meer dan de aanbeveling van de Raad. De voorjaarsprognose 2012 van de Commissie impliceert echter een aanvullende inspanning voor 2013 om te voldoen aan de aanbeveling voor de volledige correctieperiode. Na de correctie van het buitensporig tekort komt het jaarlijkse tempo op weg naar de MTD volgens het programma in 2015 overeen met de in het stabiliteits- en groeipact vastgestelde benchmark van 0,5 %, maar ligt het in 2014 daaronder, terwijl de overheidsuitgaven, rekening houdend met discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, beide jaren overeenkomen met de benchmark van het stabiliteits- en groeipact, waardoor de in het programma geplande aanpassingen over het algemeen adequaat zijn met het oog op de MTD. Gezien bovenstaande risico's zou de vooruitgang met betrekking tot de MTD beide jaren trager kunnen zijn dan wenselijk. De bruto staatsschuld bedroeg in 2011 48 % van het bbp en zal volgens het programma in 2013 de piek van 53 % bereiken (en blijft daarmee onder de referentiewaarde van 60 % van het bbp), alvorens tegen het einde van de programmaperiode licht te dalen. De schuldprognoses zouden hoger kunnen uitvallen vanwege de eerder genoemde mogelijkheid van een groter overheidstekort en stock-flowadjustments. Het begrotingskader voor de middellange termijn en de uitgavenregel van Slovenië zijn nog steeds niet dwingend genoeg en onvoldoende gericht op het bereiken van de MTD en het verzekeren van de houdbaarheid op lange termijn.

(9) De Sloveense regering was tot op heden niet in de gelegenheid om stelselwijzigingen in het pensioenstelsel aan te brengen, aangezien er binnen twaalf maanden na het referendum van juni 2011 over de vorige pensioenhervorming geen wetgeving kon worden aangenomen. In december 2011 en mei 2012 zijn echter wel maatregelen verlengd en versterkt om de kosten op korte termijn te beheersen. Hoewel deze

[8] Conjunctuurgezuiverd saldo, exclusief eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie is herberekend volgens de gezamenlijk overeengekomen methode.

noodmaatregelen op korte termijn relevant en gunstig zijn, zijn zij duidelijk onvoldoende om de uitdagingen op lange termijn het hoofd te kunnen bieden. De regering is voornemens om tegen het einde van 2013 een nieuwe pensioenhervorming uit te voeren, die zou zijn gebaseerd op een meerpijlersysteem en een verhoging van de effectieve pensioenleeftijd. Hoewel er geen nadere details zijn verstrekt, lijkt het ambitieniveau van deze plannen bescheiden. Gezien de omvang van de problemen is een ingrijpende hervorming gerechtvaardigd, waarin de volgende kwesties worden aangepakt: de lage wettelijke pensioengerechtigde leeftijd, verschillen tussen de pensioengerechtigde leeftijd voor mannen en vrouwen, de uitgebreide mogelijkheden voor vervroegd pensioen en de genereuze indexatieregelingen voor de pensioenen. Tot op heden zijn geen specifieke maatregelen uitgevoerd om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen, alhoewel de richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen inzake actief arbeidsmarktbeleid 2012-2015 en het plan voor de uitvoering van maatregelen inzake een actief arbeidsmarktbeleid voor 2012 zich specifiek richten op oudere werklozen.

(10) De Sloveense banksector lijkt thans voor nog grotere uitdagingen te staan dan ten tijde van de beoordeling over 2011. De sector heeft over het hele jaar 2011 aanzienlijke verliezen geleden en naar verwachting zal de vertragende economie verdere verliezen op leningen met zich meebrengen aangezien meer ondernemingen moeilijkheden hebben hun schulden af te lossen. De maatregelen die tot nog toe zijn genomen of aangekondigd, zijn niet ambitieus genoeg gezien de omvang van het probleem. Met de dringend noodzakelijke tweede herkapitalisatie van de grootste bank (NLB) is geen vooruitgang geboekt. De nieuwe regering heeft aangegeven voornemens te zijn haar deelnemingen in grote banken te zullen verminderen tot een blokkerende minderheid. De relatie tussen dit streven op langere termijn en de directe en dringende behoefte aan vers kapitaal moet duidelijk aan de orde worden gesteld, aangezien de verantwoordelijkheid uiteindelijk ondubbelzinnig op de staat als meerderheidsaandeelhouder rust. Een duidelijke privatiseringsstrategie met tijdige kapitaalinjecties om verliezen te dekken, de zekerheid van goed bestuur en professioneel, gedepolitiseerd beheer zou dit beleid en de eventuele verkoop van deze banken geloofwaardiger maken.

(11) Er werden het afgelopen jaar geen concrete voorstellen gedaan om de asymmetrie te verminderen tussen de bescherming die aan respectievelijk vaste en tijdelijke werknemers wordt geboden. In 2011 begonnen de onderhandelingen met de sociale partners over de wet inzake arbeidsverhoudingen, maar er is geen overeenstemming bereikt en evenmin zijn er wijzigingen aangenomen. In het nationale hervormingsprogramma worden een aantal maatregelen aangegeven om de flexizekerheid te vergroten en de segmentatie aan te pakken, maar het bevat geen tijdschema voor de vaststelling daarvan. In de onlangs goedgekeurde wet inzake het in evenwicht brengen van de overheidsfinanciën zijn aanzienlijke hogere lasten (concessievergoedingen) ingevoerd voor werkstudenten om dit arbeidsstatuut minder aantrekkelijk te maken, maar er worden op dit moment geen andere maatregelen overwogen.

(12) Het vermogen van het onderwijs- en opleidingsstelsel om in te spelen op de behoeften van de arbeidsmarkt blijft ontoereikend, ofschoon er thans in de hele onderwijscyclus loopbaanadviesdiensten worden geïntroduceerd en er wordt getracht informatie te verstrekken over carrièremogelijkheden. Er zijn geen concrete stappen genomen om een systeem op te zetten om de vraag op de arbeidsmarkt te voorspellen. Sommige

door het Europees Sociaal Fonds gecofinancierde projecten werden opgezet om beroepen te promoten waarnaar op de arbeidsmarkt veel vraag is. Deze maatregelen zijn zinvol, maar pakken de problemen al met al onvoldoende aan. De beoordeling door externe deskundigen van de algehele effectiviteit van de openbare arbeidsvoorzieningsdienst in Slovenië is nog niet beschikbaar.

(13) Ondanks wetswijzigingen in april 2011 om het Bureau bescherming mededinging (BBM) met ingang van 1 januari 2012 om te zetten in een onafhankelijk agentschap, is het BBM nog niet onafhankelijk aangezien eerst aan diverse procedurele voorwaarden moet zijn voldaan. Bovendien werden de middelen van het BBM in 2011 gereduceerd. Deze ontwikkelingen zijn van invloed op het vermogen van het bureau zijn handhavingsacties uit te breiden en institutioneel gewicht te verlenen aan hervormingsinspanningen die de mededinging een impuls moeten geven. Onlangs is een studie voltooid naar de deregulering van beroepen, maar de concrete beleidsmaatregelen op dit terrein blijven vaag. Meer in het algemeen kunnen sommige aspecten van het rechtskader voor de vestiging van dienstverleners vragen oproepen inzake de verenigbaarheid met de dienstenrichtlijn. Het algehele ondernemingsklimaat wordt gekenmerkt door zwakheden die nationale en buitenlandse investeerders afschrikken en het saneren van bankbalansen hinderen, zoals de directe en indirecte betrokkenheid van de staat bij de economie en debiteurvriendelijke en soms problematische insolventieprocedures. Tot slot begint het nationale transmissienetwerk een knelpunt te worden nu het land steeds belangrijker wordt als doorvoerland voor elektriciteit.

(14) Na een sterke discretionaire toename in maart 2010 was het minimumloon in 2011 als percentage van het gemiddelde loon het hoogste van de EU, hoewel het nog steeds onder de armoededrempel ligt. De indexatie van de twee daaropvolgende jaren leidde tot een nominale stijging van nog eens 4 %. Dit belemmert het concurrentievermogen van arbeidsintensieve industrieën en verergert de structurele werkloosheid.

(15) Slovenië heeft een aantal toezeggingen gedaan in het kader van het Euro Plus-pact. Deze toezeggingen en de nakoming van de in 2011 gedane toezeggingen hebben betrekking op het bevorderen van werkgelegenheid, het verbeteren van het concurrentievermogen, het bevorderen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit. De Commissie heeft de nakoming van de in het kader van het Euro Plus-pact gedane toezeggingen onderzocht. In de aanbevelingen is met de resultaten van dit onderzoek rekening gehouden.

(16) In de context van het Europees Semester heeft de Commissie een alomvattende analyse van het economische beleid van Slovenië verricht. Zij heeft zowel het stabiliteitsprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Slovenië, maar ook 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 (7) weergegeven.

(17) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het stabiliteitsprogramma van Slovenië onderzocht. Zijn advies[9] daarover is met name in aanbeveling (1) weergegeven.

(18) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma voor 2012 en het stabiliteitsprogramma van Slovenië onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn met name in de aanbevelingen (3), (6) en (7) weergegeven,

BEVEELT AAN dat Slovenië in de periode 2012-2013 actie onderneemt om:

1. De begroting voor 2012 uit te voeren en de begrotingsstrategie voor 2013 te versterken met voldoende gespecificeerde structurele maatregelen en klaar te staan om aanvullende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat het buitensporig tekort op tijd en op houdbare wijze wordt gecorrigeerd en dat de in de aanbevelingen van de Raad in het kader van de buitensporigtekortprocedure geformuleerde structurele aanpassing wordt verwezenlijkt. Daarna passende structurele aanpassingen door te voeren om voldoende vooruitgang te boeken met betrekking tot de middellangetermijndoelstellingen voor de begrotingssituatie, inclusief het voldoen aan de uitgavenbenchmark. Het begrotingskader voor de middellange termijn te versterken, met inbegrip van de uitgavenregel, door het in grotere mate bindend en transparant te maken.

2. Met spoed maatregelen te nemen om de houdbaarheid op lange termijn van het pensioenstelsel te waarborgen en tegelijkertijd ervoor te zorgen dat de pensioenen toereikend blijven, door i) de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd voor mannen en vrouwen gelijk te trekken; ii) de wettelijke pensioengerechtigde leeftijd te verhogen volgens de levensverwachting; iii) de mogelijkheden voor vervroegd pensioen te beperken; en iv) het indexatiesysteem voor de pensioenen te herzien. De participatiegraad van oudere werknemers ook te verhogen door een actief arbeidsmarktbeleid en maatregelen voor een leven lang leren verder te ontwikkelen.

3. De nodige maatregelen te nemen om voldoende kapitaalbuffers in de banksector op te bouwen en de sanering van balansen aan te moedigen zodat opnieuw passende leningen voor productieve activiteiten kunnen worden verstrekt. Volwaardige verificatie door derden te bewerkstelligen voor de ramingen van verliezen op leningen in het kader van de stresstests voor systeembanken.

4. De wetgeving inzake arbeidsbescherming met betrekking tot vaste contracten te wijzigen om de segmentatie van de arbeidsmarkt te verminderen, in overleg met sociale partners en overeenkomstig nationale praktijken. De parallelle arbeidsmarkt met werkstudenten verder aan te pakken.

5. De vaardigheden beter af te stemmen op de vraag van de arbeidsmarkt, met name voor laaggeschoolde werknemers en hogeropgeleiden, en de hervorming van beroepsonderwijs en -training voort te zetten.

6. Verdere stappen te zetten om de markt open te stellen en de reorganisatie van de professionele dienstverlening te versnellen. Het ondernemingsklimaat te verbeteren door i) het uitvoeren van de hervorming van het Bureau bescherming mededinging,

[9] Uit hoofde van artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

ii) het opstellen van een kader voor staatsbedrijven dat rechtstreekse invloed op het beheer en strenge normen voor ondernemingsbestuur waarborgt, iii) het verbeteren van faillissementsprocedures, met name wat betreft snelheid en efficiëntie.

7. In overleg met de sociale partners en overeenkomstig de nationale praktijken ervoor te zorgen dat de loonstijging, inclusief de aanpassing van het minimumloon, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid bevordert.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter