EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Slovenian vuoden 2012 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Slovenian vuosien 2012–2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

{SWD(2012) 327 final}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Slovenian vuoden 2012 kansallisesta uudistusohjelmasta

sekä samassa yhteydessä annettu Slovenian vuosien 2012–2015 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 5 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011[2] ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[3],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat[4],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi työllisyys- ja kasvustrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia. Strategia keskitetään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia Euroopan kestävän kasvun vauhdittamiseksi ja kilpailukyvyn lisäämiseksi.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä

---

1 EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012)0048 ja P7_TA(2012)0047.

lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista[5]. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt suuntaviivat. Jäsenvaltioita kehotettiin ottamaan yhdennetyt suuntaviivat huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

(3) Neuvosto antoi 12 päivänä heinäkuuta 2011 suosituksen Slovenian kansallisesta uudistusohjelmasta vuodelta 2011 ja lausunnon Slovenian tarkistetusta vakausohjelmasta vuosiksi 2011–2014.

(4) Komissio hyväksyi 23 päivänä marraskuuta 2011 toisen vuotuisen kasvuselvityksen. Tästä alkoi toinen politiikan yhdennetyn etukäteiskoordinoinnin EU-ohjausjakso, jonka perusta on Eurooppa 2020 -strategiassa. Komissio hyväksyi 14 päivänä helmikuuta 2012 asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella varoitusmekanismia koskevan kertomuksen[6], jossa se katsoi, että Slovenia kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.

(5) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 2 päivänä maaliskuuta 2012 rahoitusvakauden turvaamisen, julkisen talouden vakauttamisen ja kasvun vauhdittamisen painopisteet. Se korosti, että on tarpeen jatkaa eriytettyä, kasvua edistävää julkisen talouden vakauttamista, palauttaa normaalit luotonannon edellytykset, edistää kasvua ja kilpailukykyä, puuttua työttömyyteen ja kriisin sosiaalisiin seurauksiin sekä nykyaikaistaa julkishallintoa.

(6) Lisäksi Eurooppa-neuvosto kehotti 2 päivänä maaliskuuta 2012 Euro Plus -sopimukseen osallistuvia jäsenvaltioita esittämään sitoumuksensa niin ajoissa, että ne voidaan sisällyttää vakaus- tai lähentymisohjelmiin ja kansallisiin uudistusohjelmiin.

(7) Slovenia toimitti vuosia 2012–2015 koskevan vakausohjelmansa 26 päivänä huhtikuuta 2012 sekä vuoden 2012 kansallisen uudistusohjelmansa 13 päivänä huhtikuuta 2012. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon. Komissio on myös arvioinut asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklassa tarkoitetussa perusteellisessa tarkastelussa, onko Sloveniassa makrotalouden epätasapaino. Komissio totesi perusteellisessa tarkastelussaan[7], että Sloveniassa on sisäinen epätasapaino, joka vaikuttaa erityisesti velkavivun purkamiseen yrityssektorilla ja pankkialan vakauteen. Tällaista sisäistä epätasapainoa ja mahdollista ulkoista epätasapainoa olisi seurattava tiiviisti, ja ne olisi sisällytettävä talouspoliittisiin näkökohtiin, jotta voidaan pienentää talouden toimintaan kohdistuvien kielteisten vaikutusten riskiä. Kaksi keskeistä toimenpidettä, joilla on tarkoitus vastata nähin haasteisiin, ovat suurimman pankin pääomittaminen ja myynti sekä luja sitoumus korjata liiallinen alijäämä vuoteen 2013 mennessä. Liiallisen epätasapainon riskiä voidaan vähentää toteuttamalla ripeitä ja perinpohjaisia toimia näillä aloilla.

(8) Neuvosto on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisen vuoden 2012 vakausohjelman arvioinnin perusteella sitä mieltä, että julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on optimistinen verrattuna komission yksiköiden kevään 2012 talousennusteeseen. Ohjelman mukaisen julkisen

---

5 Neuvoston päätös 2012/238/EU, annettu 26 päivänä huhtikuuta 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 158 final.

talouden strategian tavoitteena on saattaa julkisen talouden alijäämä alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen neuvoston asettamassa määräajassa eli vuonna 2013 ja jatkaa edelleen alijäämän vähentämistä sen jälkeen, jotta Slovenia saavuttaisi julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteensa vuoteen 2015 mennessä. Keskipitkän aikavälin tavoitteeksi on määritelty tasapainoinen rakenteellinen rahoitusasema. Tavoite on sama kuin edellisessä ohjelmassa, mutta sitä ei voida pitää asianmukaisena vakaus- ja kasvusopimuksen säännösten nojalla, koska se ei nykyisten politiikkojen ja arvioiden perusteella varmista riittävän nopeaa etenemistä kohti pitkän aikavälin kestävyyttä. Riskinä on, että alijäämän toteutuma voi jäädä alle tavoitteen, koska i) kaudelle 2013–2015 suunniteltuja toimenpiteitä ei ole täsmennetty riittävästi, ii) juoksevat perusmenot ovat ylittyneet aiemminkin, iii) tulot pienentyvät, sillä makrotalouden skenaario on suhteellisen optimistinen ja äskettäin päätettyjen verotoimenpiteiden vaikutusta ei tiedetä, iv) on mahdollista, että joudutaan toteuttamaan uusia pääomatukitoimenpiteitä ja myönnetyt takaukset on maksettava. Julkisen talouden (uudelleenlaskettuun) rakenteelliseen rahoitusasemaan[8] perustuvien kauden 2010–2013 keskimääräisten vuotuisten julkisen talouden toimien on tarkoitus olla lähes 1 prosenttia suhteessa BKT:hen eli niiden on tarkoitus ylittää hienoisesti neuvoston suositus. Komission yksiköiden kevään 2012 talousennusteen mukaan vuonna 2013 on toteutettava lisätoimia suosituksen noudattamiseksi koko korjausjakson ajan. Liiallisen ylijäämän suunnitellun korjaamisen jälkeen vuotuinen eteneminen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta ohjelman mukaisesti vastaa vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettua 0,5 prosentin viitearvoa vuonna 2015 mutta jää sen alle vuonna 2014. Päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet huomioon ottaen julkisten menojen kasvutahti taas vastaa menojen kasvulle vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettua viitearvoa kumpanakin vuonna. Kaiken kaikkiaan ohjelman suunnitelmien mukaan sopeutusura kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta on yleisesti ottaen asianmukainen. Kun otetaan huomioon edellä mainitut riskit, eteneminen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta voi jäädä tarvittavaa hitaammaksi molempina vuosina. Julkinen bruttovelka oli 48 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2011, ja ohjelman mukaan sen odotetaan nousevan huippuunsa eli 53 prosenttiin (mikä jää edelleen alle 60 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen) vuonna 2013 ennen kuin se alkaa vähitellen laskea ohjelmakauden lopulla. Riskinä on, että velan määrä kasvaa arviota enemmän edellä mainittua mahdollisesti korkeampien alijäämien ja virta-varanto-korjauserien vuoksi. Slovenian keskipitkän aikavälin talousarviokehys ja menosääntö eivät edelleenkään ole riittävän sitovia, eikä niitä ole riittävästi kohdistettu siihen, että keskipitkän aikavälin tavoite saavutettaisiin ja pitkän aikavälin kestävyys turvattaisiin.

(9) Slovenian hallitus voi vasta nyt tehdä muutoksia eläkejärjestelmään, koska edellisestä eläkeuudistuksesta kesäkuussa 2011 järjestettyä kansanäänestystä, jonka tulos oli kielteinen, seurasi 12 kuukauden lainsäädäntökielto. Joulukuussa 2011 ja toukokuussa 2012 kuitenkin jatkettiin ja vahvistettiin toimia, joilla kustannuksia voidaan lyhyellä aikavälillä hillitä. Vaikka nämä toimenpiteet ovatkin lyhyellä aikavälillä merkityksellisiä ja hyödyllisiä, ne eivät selvästikään ole riittäviä ongelman ratkaisemiseksi pitkällä aikavälillä. Hallitus suunnittelee uutta, vuoden 2013 loppuun mennessä toteutettavaa eläkeuudistusta, joka perustuisi monipilariseen järjestelmään ja todellisen eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen. Tarkempien tietojen puuttuessa näiden suunnitelmien tavoitteet vaikuttavat vaatimattomilta. Haasteen suuruuden huomioon

[8] Suhdannetasoitettu rahoitusasema ilman kertaluonteisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä, komission yksiköiden uudelleenlaskemana ohjelman tietojen perusteella yhteisesti sovittuja menetelmiä käyttäen.

ottaen on aiheellista toteuttaa kattava uudistus, jossa puututaan seuraaviin seikkoihin: alhainen lakisääteinen eläkeikä, miesten ja naisten lakisääteisen eläkeiän erot, laajat varhaiseläkemahdollisuudet ja avokätiset eläkkeiden indeksointijärjestelyt. Tähän mennessä ei ole toteutettu toimenpiteitä ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi, joskin ikääntyneitä työttömiä käsitellään erityisenä kohderyhmänä aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimenpiteiden toteuttamisohjeissa vuosiksi 2012–2015 ja vuoden 2012 suunnitelmassa aktiivisen työllisyyspolitiikan toimenpiteiden toteuttamisesta.

(10) Slovenian pankkialan tilanne näyttää nyt vielä haastavammalta kuin vuoden 2011 arviointia tehtäessä. Alan tappiot olivat vuonna 2011 huomattavat, ja hidastuva talouskasvu aiheuttaa tulevaisuudessa lisää luottotappioita, kun yhä useammilla yrityksillä on lainanhoitovaikeuksia. Tähän mennessä käyttöön otetut tai ilmoitetut toimenpiteet eivät ole riittävän tavoitteellisia haasteen suuruuteen nähden. Suurimman pankin (NLB) toinen kiireellinen pääomapohjan vahvistaminen ei ole edistynyt. Uusi hallitus on ilmoittanut aikovansa pienentää omistustaan suurimmissa pankeissa määrävähemmistöön. On tarpeen määrittää tämän pitkän aikavälin pyrkimyksen ja välittömän ja pakottavan uuden pääoman tarpeen välinen suhde, koska enemmistöosakkaana vastuu on lopullisessa analyysissa kiistatta valtiolla. Selkeä yksityistämisstrategia, jota tuetaan oikea-aikaisilla pääomaruiskeilla tappioiden kattamiseksi, sekä hyvän hallintotavan ja ammattimaisen, epäpoliittisen johtamisen takaaminen lisäisi tämän politiikan ja näiden pankkien mahdollisen myynnin uskottavuutta.

(11) Viime vuonna ei esitetty konkreettisia ehdotuksia, joilla voitaisiin vähentää epäsuhtaa pysyvissä ja väliaikaisissa työsuhteissa olevien suojelussa. Työsuhdelakia koskevat neuvottelut työmarkkinaosapuolten kanssa aloitettiin vuonna 2011, mutta sopimusta ei ole syntynyt eikä muutoksia ole tehty. Kansallisessa uudistusohjelmassa mainitaan joitakin toimenpiteitä joustoturvan lisäämiseksi ja työmarkkinoiden lohkoutumiseen puuttumiseksi, mutta toimenpiteiden toteutusaikataulua ei ole esitetty. Julkisen talouden tasapainottamisesta hiljattain annetulla lailla otetaan käyttöön opiskelijatyötä koskevat huomattavasti korkeammat maksut (eräänlaiset lupamaksut), jotta opiskelijoiden työmarkkina-asema ei olisi niin houkutteleva, mutta lisätoimenpiteitä ei ole nyt suunnitteilla.

(12) Koulutusjärjestelmän kyky vastata työmarkkinoiden tarpeisiin on edelleen riittämätön, vaikka ammatinvalinnanohjauspalveluja ollaankin ottamassa käyttöön kaikkialla koulutusjärjestelmässä ja toteutetaan toimia, joilla tiedotetaan uramahdollisuuksista. Työmarkkinoiden kysyntää ennustavan järjestelmän perustamiseksi ei ole toteutettu konkreettisia toimia. Joitakin Euroopan sosiaalirahaston yhteisrahoittamia hankkeita on käynnistetty. Niillä edistetään sellaista ammattikoulutusta, jolla on suuri kysyntä työmarkkinoilla. Toimenpiteet ovat merkityksellisiä, mutta kaiken kaikkiaan ne ovat riittämätön vastaus haasteeseen. Ulkopuolisen asiantuntijan arviointia Slovenian julkisen työnvälityksen yleisestä tuloksellisuudesta ei ole vielä saatavilla arvioitavaksi.

(13) Lainsäädäntöön tehtiin huhtikuussa 2011 muutoksia kilpailunsuojaamisviraston muuttamiseksi riippumattomaksi virastoksi 1 päivästä tammikuuta 2012, mutta virasto ei ole vielä riippumaton, koska useiden menettelyä koskevien ehtojen on ensin täytyttävä. Kilpailunsuojaamisviraston resursseja myös vähennettiin vuonna 2011. Tämä kehitys vaikuttaa sen kykyyn laajentaa täytäntöönpanotoimiaan ja antaa institutionaalista painoarvoa kilpailua edistäville uudistustoimille. Ammattien

sääntelyn poistamista koskeva selvitys on juuri valmistunut, mutta konkreettiset politiikkatoimet ovat tällä osa-alueella edelleen epämääräisiä. Yleisemmällä tasolla palvelujentarjoajien sijoittautumista koskeva säädöskehys saattaa joiltakin osin olla ristiriidassa palveludirektiivin kanssa. Yleistä liiketoimintaympäristöä leimaavat heikkoudet, jotka pidättelevät kotimaisia ja ulkomaisia sijoittajia ja estävät pankkien taseiden nopean siivouksen. Tällaisia heikkouksia ovat esimerkiksi valtion suora ja epäsuora osallistuminen talouteen ja velallista suosivat ja toisinaan ongelmalliset maksukyvyttömyysmenettelyt. Valtakunnallisesta sähkönsiirtoverkosta on lisäksi tulossa pullonkaula Slovenian merkityksen kasvaessa sähkön kauttakulkumaana.

(14) Maaliskuussa 2010 tehdyn suuren päätösperäisen korotuksen jälkeen vähimmäispalkka prosenttiosuutena keskimääräisestä palkasta oli korkein EU:ssa vuonna 2011, vaikka vähimmäispalkka on yhä köyhyysrajan alapuolella. Seuraavien kahden vuoden aikana tehty indeksointi johti vielä 4 prosentin nimelliseen korotukseen. Tällainen palkkakehitys vähentää työvoimavaltaisten alojen kilpailukykyä ja pahentaa rakennetyöttömyyttä.

(15) Slovenia on tehnyt useita sitoumuksia Euro Plus -sopimuksen nojalla. Nämä sitoumukset ja vuonna 2011 esitettyjen sitoumusten täytäntöönpano liittyvät työllisyyden edistämiseen, kilpailukyvyn parantamiseen, julkisen talouden kestävyyden parantamiseen ja rahoitusjärjestelmän vakauden vahvistamiseen, Komissio on arvioinut Euro Plus -sopimukseen perustuvien sitoumusten täytäntöönpanoa. Arvioinnin tulokset on otettu huomioon suosituksissa.

(16) Komissio on laatinut EU-ohjausjakson puitteissa kattavan analyysin Slovenian talouspolitiikasta. Se on arvioinut sekä vakausohjelman että kansallisen uudistusohjelman ja esittänyt perusteellisen tarkastelun. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Slovenian finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta ja arvioinut, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia ottaen huomioon, että Euroopan unionin yleistä talouden ohjausta on tarpeen tehostaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. EU-ohjausjakson yhteydessä annetut komission suositukset on otettu huomioon jäljempänä esitettävissä suosituksissa 1–7.

(17) Neuvosto on tutkinut Slovenian vakausohjelman edellä esitetyn arvioinnin perusteella, ja se antaa lausuntonsa[9] erityisesti jäljempänä esitettävässä suosituksessa 1.

(18) Neuvosto on tutkinut Slovenian vuoden 2012 kansallisen uudistusohjelman ja Slovenian vakausohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut komission suositukset on otettu huomioon jäljempänä esitettävissä suosituksissa 3, 6 ja 7,

SUOSITTAA, että Slovenia toteuttaisi vuosina 2012–2013 toimia, joilla se

1. toteuttaa vuoden 2012 talousarvion, vahvistaa vuoden 2013 julkisen talouden strategiaa riittävän täsmällisillä rakennetoimenpiteillä ja on valmis toteuttamaan lisätoimenpiteitä, jotta voidaan varmistaa liiallisen alijäämän korjaaminen hyvissä ajoin kestävällä tavalla sekä liiallista alijäämää koskevassa menettelyssä annetuissa neuvoston suosituksissa esitettyjen rakenteellisten sopeutustoimien täytäntöönpano;

[9] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

sen jälkeen huolehtii tarvittavista rakenteellisista sopeutustoimista, joiden avulla voidaan edetä riittävässä määrin kohti asianmukaista julkisen talouden rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitetta, mukaan lukien menojen kasvulle asetetun viitearvon saavuttaminen; vahvistaa keskipitkän aikavälin julkisen talouden kehystä, johon myös menosääntö kuuluu, tekemällä siitä sitovamman ja läpinäkyvämmän;

2. toteuttaa kiireelliset toimenpiteet varmistaakseen eläkejärjestelmän kestävyyden pitkällä aikavälillä siten, että eläkkeiden riittävyys säilyy, i) säätämällä miehille ja naisille saman lakisääteisen eläkeiän, ii) nostamalla lakisääteisen eläkeiän vastaamaan kohonnutta elinajanodotetta, iii) vähentämällä mahdollisuuksia varhaiseläkkeeseen ja iv) tarkistamalla eläkkeiden indeksointijärjestelmän; lisää ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta myös kehittämällä aktiivista työmarkkinapolitiikkaa ja elinikäisen oppimisen toimenpiteitä;

3. toteuttaa tarvittavia toimia riittävien pääomapuskureiden muodostamiseksi pankkialalla ja edistää vahvasti taseiden siivoamista, jotta tuottavan toiminnan asianmukainen luotottaminen voi käynnistyä uudelleen; hankkii kolmansien tahojen suorittaman kattavan varmennuksen koko rahoitusjärjestelmän kannalta tärkeiden pankkien luottotappioarvioista;

4. muuttaa työsuhdeturvalainsäädäntöä pysyvien työsopimusten osalta työmarkkinoiden lohkoutumisen vähentämiseksi työmarkkinaosapuolia kuullen ja kansallisia käytäntöjä noudattaen; puuttuu edelleen opiskelijoiden työskentelystä syntyviin rinnakkaisiin työmarkkinoihin;

5. saattaa erityisesti alhaisen osaamistason työntekijöiden ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden osaamisen vastaamaan paremmin työmarkkinoiden kysyntää ja jatkaa ammatillisen koulutuksen uudistamista;

6. toteuttaa lisätoimia, joilla tehostetaan markkinoiden avaamista kilpailulle ja nopeutetaan asiantuntijapalveluiden uudelleenorganisointia; parantaa liiketoimintaympäristöä i) toteuttamalla kilpailunsuojaamisviraston uudistuksen, ii) luomalla valtion omistamille yrityksille kehyksen, jolla taataan markkinaehtoinen johtaminen sekä korkeatasoinen yritysten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmä, iii) parantamalla konkurssimenettelyjä erityisesti oikea-aikaisuuden ja tehokkuuden kannalta;

7. työmarkkinaosapuolten kuulemisen jälkeen ja kansallisen käytännön mukaisesti varmistaa, että palkkakehitys, myös vähimmäispalkan mukautus, tukee kilpailukykyä ja työpaikkojen luomista.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja