EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Sloveniens nationella reformprogram för 2012

och om avgivande av rådets yttrande om Sloveniens stabilitetsprogram för 2012–2015

{SWD(2012) 327 final}

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Sloveniens nationella reformprogram för 2012

och om avgivande av rådets yttrande om Sloveniens stabilitetsprogram för 2012–2015

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 5.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

(1) Europeiska rådet antog den 26 mars 2010 Europeiska kommissionens förslag till en ny strategi för sysselsättning och tillväxt – Europa 2020. Strategin bygger på en ökad samordning av den ekonomiska politiken med fokus på ett antal nyckelområden där åtgärder måste vidtas för att öka Europas potential för hållbar tillväxt och konkurrenskraft.

(2) Rådet antog den 13 juli 2010 en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik[5], vilka

1 EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012)0048 och P7_TA(2012)0047.
5 Rådets beslut 2012/238/EU av den 26 april 2012.

tillsammans utgör de så kallade integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 12 juli 2011 antog rådet en rekommendation om Sloveniens nationella reformprogram för 2011 och avgav ett yttrande om Sloveniens uppdaterade stabilitetsprogram för 2011–2014.

(4) Kommissionen antog den 23 november 2011 den andra årliga tillväxtöversikten, vilket inledde den andra europeiska planeringsterminen med integrerad politisk förhandssamordning förankrad i Europa 2020-strategin. Den 14 februari 2012 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, *Rapporten om varningsmekanismen*[6], där det angavs att Slovenien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 2 mars 2012 gav Europeiska rådet sitt stöd åt prioriteringarna för att säkerställa finansiell stabilitet och finanspolitisk konsolidering samt åtgärder för att främja tillväxten. Europeiska rådet betonade också behovet att genomföra en differentierad, tillväxtfrämjande finanspolitisk konsolidering, att återskapa normala lånevillkor i ekonomin, att främja tillväxt och konkurrenskraft, att bekämpa arbetslösheten och krisens sociala konsekvenser och att modernisera den offentliga förvaltningen.

(6) Den 2 mars 2012 uppmanade Europeiska rådet också de medlemsstater som deltar i europluspakten att i tid lägga fram sina åtaganden, så att de kan tas med i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(7) Den 26 april 2012 lade Slovakien fram sitt stabilitetsprogram för perioden 2012–2015 och den 13 april 2012 sitt nationella reformprogram för 2012. Av hänsyn till deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt. Vid en fördjupad granskning i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011 har kommissionen också bedömt om Slovenien påverkas av makroekonomiska obalanser. Kommissionen konstaterade vid sin fördjupade granskning[7] att interna obalanser föreligger i Slovenien som framför allt påverkar skuldavvecklingen i bolagssektorn och bankernas stabilitet. Dessa interna obalanser och potentiella externa obalanser bör följas upp noggrant och ingå i beslutsunderlaget för den ekonomiska politiken för att minska risken för negativa effekter på ekonomins funktion. Rekapitaliseringen och försäljningen av den största banken är tillsammans med det bestämda åtagandet att korrigera det alltför stora överskottet senast 2013 två viktiga och relevanta delar av det agerande som nu är planerat. Risken för alltför stora obalanser kan minimeras genom ett snabbt och grundligt genomförande på dessa områden.

(8) Utifrån en bedömning av 2012 års stabilitetsprogram enligt rådets förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för programmets prognoser beträffande de offentliga finanserna är optimistiskt i jämförelse med kommissionens vårprognos 2012. Målet för den finanspolitiska strategi som beskrivs i programmet är att minska det offentliga underskottet till under 3 % av BNP 2013, som är den tidsfrist som rådet fastställt, och att sedan fortsätta att minska underskottet så att Slovenien i stort sett uppnår sitt medelfristiga mål för de

---

6 COM(2012) 68 final.

7 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar (2012) 158 final.

offentliga finanserna senast 2015. Det medelfristiga målet för de offentliga finanserna är ett strukturellt saldo i balans, detsamma som i det förra programmet, men kan inte anses ändamålsenligt enligt bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom det mot bakgrund av nuvarande politik och prognoser inte säkerställer tillräckligt snabba framsteg i riktning mot långsiktig hållbarhet. Det finns risk för att underskotten blir större än underskottsmålen på grund av i) otillräckligt specificerade åtgärder som planeras för perioden 2013–2015, ii) redan tidigare alltför höga löpande primära utgifter, iii) lägre intäkter mot bakgrund av det relativt optimistiska makroekonomiska scenariot och osäkerhet om effekterna av de nyligen beslutade skatteåtgärderna, och iv) eventuella ytterligare åtgärder för kapitalstöd och åberopande av garantier. På basis av det (omräknade) strukturella saldot[8] väntas den årliga finanspolitiska ansträngningen under perioden 2010–2013 motsvara i genomsnitt nästan 1 % av BNP, vilket är något högre än rådets rekommendation. Av kommissionens vårprognos 2012 framgår det emellertid att ytterligare insatser kommer att krävas 2013 för att följa rekommendationen under hela korrigeringsperioden. Efter den planerade korrigeringen av det alltför stora underskottet överensstämmer den årliga framstegstakten 2015 för att uppnå målet för de offentliga finanserna på medellång sikt enligt programmet med det riktmärke på 0,5 % som fastställs i stabilitets- och tillväxtpakten, men 2014 ligger den under riktmärket. Ökningstakten för de offentliga utgifterna, med hänsyn tagen till diskretionära åtgärder på inkomstsidan, överensstämmer dock med riktmärket för utgifter i stabilitets- och tillväxtpakten under båda åren, så generellt är den anpassningsbana som planeras i programmet i stort sett ändamålsenlig för att uppnå det målet för de offentliga finanserna på medellång sikt. Mot bakgrund av de risker som nämns ovan kan framstegen för att uppnå det medelfristiga målet bli långsammare än ändamålsenligt under båda åren. Från att ligga på omkring 48 % av BNP under 2011 väntas den offentliga bruttoskulden enligt programmet nå en högsta nivå på 53 % 2013 (och stannar alltså under referensvärdet på 60 % av BNP) för att därefter minska något i slutet av programperioden. På grund av de eventuella högre underskott som nämns ovan samt högre stock-/flödesjusteringar finns det risk för att skuldprognoserna behöver justeras uppåt. Sloveniens medelfristiga budgetram och utgiftsregel är fortfarande inte tillräckligt bindande och sätter inte tillräcklig fokus på att uppnå det medelfristiga målet för de offentliga finanserna och säkerställa långsiktig hållbarhet.

(9) Den slovenska regeringen har hittills inte haft möjlighet att införa några systemförändringar i pensionssystemet på grund av det tolv månader långa uppehåll som gäller lagstiftningen efter folkomröstningen i juni 2011 då en tidigare pensionsreform avvisades. Kortfristiga kostnadsminskande åtgärder förlängdes och stärktes dock i december 2011 och maj 2012. Dessa tillfälliga åtgärder är visserligen relevanta och gynnsamma på kort sikt, men de är inte på långt när tillräckliga för att hantera utmaningarna på lång sikt. Regeringen planerar att genomföra en ny pensionsreform i slutet av 2013 som skulle bygga på ett system med flera pelare och höja den faktiska pensionsåldern. Inga närmare uppgifter föreligger, men ambitionsnivån för dessa planer förefaller blygsam. Med tanke på hur stora utmaningarna faktiskt är behövs det en övergripande reform för att angripa följande problem: en låg lagstadgad pensionsålder, skillnader i den lagstadgade pensionsåldern för män och kvinnor, stora möjligheter till förtida pensionering och generösa regler för pensionsindexering. Hittills har inga särskilda åtgärder vidtagits för att öka

[8] Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden och baserat på uppgifterna i programmet.

sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare, även om äldre arbetslösa tas upp som en särskild målgrupp i riktlinjerna för genomförandet av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna 2012–2015 och 2012 års plan för genomförandet av aktiva sysselsättningspolitiska åtgärder.

(10) Situationen inom den slovenska banksektorn framstår nu som en ännu större utmaning än vid tidpunkten för 2011 års bedömning. Förlusterna i sektorn var betydande under hela 2011 och inbromsningen i ekonomin kommer att leda till ytterligare kreditförluster framöver, eftersom fler företag kämpar med sina skuldbetalningar. De åtgärder som har införts eller aviserats hittills är inte särskilt ambitiösa med tanke på hur stora utmaningarna är. Den brådskande andra rekapitaliseringen av den största banken (NLB) har inte gått framåt. Den nya regeringen har tillkännagett sin avsikt att minska sitt aktieinnehav i de större bankerna till en blockerande minoritet. Hur denna mer långsiktiga strävan ska förenas med det omedelbara och angelägna behovet av nytt kapital måste klargöras, då staten som majoritetsägare i slutänden otvetydigt bär ansvaret. En tydlig privatiseringsstrategi som bygger på kapitaltillskott i tid för att täcka förluster, en garanti för god förvaltning och en professionell, avpolitiserad ledning skulle göra denna politik och en eventuell försäljning av dessa banker mer trovärdig.

(11) Inga konkreta förslag har lagts fram under det senaste året för att minska asymmetrierna mellan det skydd som ges till fast anställda arbetstagare å ena sidan och visstidsanställda å den andra. Förhandlingarna med arbetsmarknadens parter om lagen om anställningsförhållanden inleddes 2011, men ingen överenskommelse har nåtts och inga ändringar har antagits. Det nationella reformprogrammet omfattar vissa åtgärder för att öka både flexibilitet och trygghet och undanröja segmenteringen, men ingen tidsplan anges för när de ska vidtas. Genom den nyligen antagna lagen om balans i de offentliga finanserna införs betydligt högre avgifter (koncessionsavgifter) för ”studentarbete” för att minska fördelarna med denna typ av status på arbetsmarknaden, men inga ytterligare åtgärder är planerade.

(12) Utbildningssystemen är fortfarande inte tillräckligt anpassade till behoven på arbetsmarknaden, även om yrkesvägledning nu håller på att införas i alla led av utbildningen och insatser görs för att informera om framtida yrkesmöjligheter. Inga konkreta åtgärder har vidtagits för att upprätta ett system för arbetsmarknadsprognoser. Vissa projekt som samfinansieras med Europeiska socialfonden har inletts för att främja yrken med hög efterfrågan på arbetsmarknaden. Dessa åtgärder är relevanta men sammantaget inte tillräckliga för att lösa problemet. Den externa expertbedömningen av hur effektiv den offentliga arbetsförmedlingen i Slovenien är totalt sett finns inte tillgänglig för en bedömning.

(13) Trots lagändringar i april 2011 för att omvandla konkurrensskyddsbyrån till en fristående instans från och med den 1 januari 2012 är den fortfarande inte oberoende, eftersom flera förfarandemässiga villkor först måste uppfyllas. Dessutom minskade man konkurrensskyddsbyråns resurser 2011. Denna utveckling påverkar byråns möjligheter att vidta fler tillsynsåtgärder och stärka konkurrensfrämjande reformer genom sin institutionella tyngd. En undersökning har nyligen genomförts om avregleringen av yrken, men de konkreta politiska åtgärderna på detta område är fortfarande vaga. Mer generellt sett är vissa aspekter av den rättsliga ramen för tjänsteleverantörers etablering eventuellt inte förenliga med tjänstedirektivet. Företagsklimatet präglas överlag av svagheter som avskräcker inhemska och utländska

investerare och står i vägen för en snabb rensning av bankernas balansräkningar; hit hör t.ex. statens direkta eller indirekta involvering i ekonomin och gäldenärsvänliga och i vissa fall problematiska insolvensförfaranden. Slutligen börjar det nationella överföringsnätet för elektricitet bli en flaskhals på grund av Sloveniens ökande betydelse som transitland för elflöden.

(14) Efter en kraftig diskretionär höjning i mars 2010 var minimilönen i procent av genomsnittslönen den högsta i EU 2011, även om minimilönen fortfarande ligger under fattigdomsgränsen. Indexeringen under de därpå följande två åren har lett till en ytterligare nominell ökning med 4 %. Denna utveckling hämmar konkurrenskraften inom arbetskraftsintensiva näringsgrenar och förvärrar den strukturella arbetslösheten.

(15) Slovenien har gjort ett antal åtaganden inom ramen för europluspakten. Dessa åtaganden, och genomförandet av de åtaganden som lades fram 2011, avser att främja sysselsättningen, förbättra konkurrenskraften, förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna och stärka den finansiella stabiliteten. Kommissionen har gjort en bedömning av hur åtagandena inom europluspakten genomförts. Resultaten från denna bedömning har beaktats i rekommendationerna.

(16) Inom ramen för den europeiska planeringsterminen har kommissionen gjort en omfattande analys av Sloveniens ekonomiska politik. Den har gjort en bedömning av stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet och lagt fram en fördjupad granskning. Den har beaktat inte bara programmens relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Slovenien utan även i vilken utsträckning som EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i EU genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Kommissionens rekommendationer inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–7 nedan.

(17) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat Sloveniens stabilitetsprogram, och dess yttrande[9] återspeglas i synnerhet i rekommendation 1 nedan.

(18) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat Sloveniens nationella reformprogram för 2012 och Sloveniens stabilitetsprogram. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 kommer särskilt till uttryck i rekommendationerna 3, 6 och 7 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Slovenien att vidta följande åtgärder under perioden 2012–2013:

1. Genomföra 2012 års budget och stärka den finanspolitiska strategin för 2013 med tillräckligt specificerade strukturåtgärder, och därvid vara redo att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att det alltför stora underskottet korrigeras i tid på ett hållbart sätt och att den strukturanpassning åstadkoms som anges i rådets rekommendationer inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott. Därefter säkerställa en tillräcklig strukturell anpassning för att göra tillräckliga framsteg mot det ändamålsenliga finanspolitiska målet på medellång sikt, inklusive nå riktmärket

[9] Artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

för utgifter. Stärka den medelfristiga budgetramen, inklusive utgiftsregeln, genom att göra den mer bindande och genomsynlig.

2. Snarast vidta åtgärder för att säkerställa pensionssystemets långsiktiga hållbarhet, samtidigt som pensionerna hålls på en tillräcklig nivå, genom att i) införa samma lagstadgade pensionsålder för män och kvinnor, ii) höja den lagstadgade pensionsåldern proportionellt mot den ökande förväntade livslängden, iii) minska möjligheterna till förtida pensionering, och iv) se över systemet för pensionsindexering. Öka sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare genom att vidareutveckla de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och åtgärderna för livslångt lärande.

3. Vidta nödvändiga åtgärder för att bygga upp tillräckliga kapitalbuffertar inom banksektorn och kraftigt främja en rensning av balansräkningarna så att ändamålsenlig utlåning till produktiv verksamhet återigen kan ske. Se till att fullständiga tredjepartskontroller genomförs av de uppskattningar av kreditförluster som gjorts vid stresstester av systemviktiga banker.

4. Anpassa lagstiftningen om anställningsskydd när det gäller tillsvidareanställning för att minska segmenteringen av arbetsmarknaden, i samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis. Vidta ytterligare åtgärder mot den parallella arbetsmarknad som orsakas av studentarbeten.

5. Förbättra överensstämmelsen mellan kompetenstillgång och arbetsmarknadens behov, särskilt när det gäller lågutbildade arbetstagare och utexaminerade från högre utbildning, och fortsätta reformera den yrkesinriktade utbildningen.

6. Vidta ytterligare åtgärder för att stärka marknadsöppningen och påskynda omstruktureringen av yrkesmässiga tjänster. Förbättra företagsklimatet genom att i) genomföra reformen av konkurrensskyddsbyrån, ii) upprätta en ram för statsägda företag som förhindrar ett direkt inflytande på förvaltningen och garanterar höga normer för bolagsstyrning och iii) förbättra konkursförfarandena, särskilt i fråga om tidsåtgång och effektivitet.

7. Efter samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis, se till att löneökningarna, inbegripet anpassningen av minimilönen, främjar konkurrenskraften och skapandet av nya arbetstillfällen.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande