RÅDETS REKOMMENDATION

av den 11 juli 2017

om Sloveniens nationella reformprogram 2017 med avgivande av rådets yttrande om Sloveniens stabilitetsprogram 2017

(2017/C 261/23)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT 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,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 16 november 2016 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2017 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 16 november 2016 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, där det angavs att Slovenien var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Samma dag antog kommissionen också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 9–10 mars 2017. Den 21 mars 2017 antog rådet en rekommendation om den ekonomiska politiken för euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*) ([3]).

(2) Med tanke på att ekonomierna i den ekonomiska och monetära unionen är tätt sammanvävda bör Slovenien, i egenskap av en medlemsstat som har euron som valuta, se till att rekommendationen för euroområdet, som återspeglas i rekommendationerna 1–3, genomförs fullständigt och i tid.

(3) Landsrapporten 2017 för Slovenien offentliggjordes den 22 februari 2017. Den innehöll en bedömning av hur väl Slovenien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 12 juli 2016, med uppföljningen av tidigare års landsspecifika rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också en fördjupad granskning enligt artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011, vars resultat också offentliggjordes den 22 februari 2017. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Slovenien har makroekonomiska obalanser. Det är i synnerhet bristerna när det gäller banksektorn och skuldsättningen i företagssektorn samt de finanspolitiska riskerna som utgör sårbarheter. Obalanserna håller gradvis på att avvecklas mot bakgrund av att tillväxten åter förbättras. Företagssektorn har genomgått en betydande skuldminskning, och de privata

([1]) EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
([2]) EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
([3]) EUT C 92, 24.3.2017, s. 1.

investeringarna, inklusive utländska direktinvesteringar, har återupptagits, även om de ingående utländska direktinvesteringarna fortfarande ligger på en låg nivå i förhållande till jämförbara länder i regionen. Den offentliga skuldsättningen nådde sin topp 2015, och en nedåtgående justering förväntas under kommande år. Framstegen när det gäller omstruktureringen av banksektorn sammanföll med en snabbt sjunkande andel nödlidande lån, som förväntas fortsätta att sjunka. Regeringen har vidtagit relevanta åtgärder för att konsolidera och omstrukturera banksektorn och för att förbättra styrningen av statsägda företag. Det krävs dock ytterligare politiska åtgärder för att åtgärda företagens skuldsättning och kvarvarande brister i finanssektorn för att säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt, och förbättra företagsklimatet.

(4) Den 28 april 2017 lade Slovenien fram sitt stabilitetsprogram för 2017 och den 3 maj 2017 sitt nationella reformprogram för 2017. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade *ESI-fonder*) för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 ([1]) får kommissionen begära att en medlemsstat ser över och föreslår ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva ESI-fonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa den bestämmelsen.

(6) Slovenien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av övergångsreglerna för skuldkriteriet. I sitt stabilitetsprogram för 2017 förutspår regeringen att det samlade underskottet kommer att förbättras till 0,8 % av BNP under 2017 och därefter bli till ett överskott på 0,4 % av BNP för 2020. Det medelfristiga budgetmålet – en balanserad budget i strukturella termer, vilket inte uppfyller kraven i stabilitets- och tillväxtpakten – beräknas uppnås 2020. Baserat på det omräknade ([2]) strukturella saldot kommer det medelfristiga budgetmålet emellertid inte att nås under programperioden. Enligt stabilitetsprogrammet för 2017 väntas den offentliga skuldkvoten sjunka till 77,0 % av BNP under 2017 och fortsätta att sjunka till 67,5 % av BNP för 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt. Men de åtgärder som behövs för att stödja de planerade målen från och med 2017 och framåt har inte beskrivits tillräckligt.

(7) I stabilitetsprogrammet för 2017 anges att den exceptionella tillströmningen av flyktingar haft en betydande inverkan på budgeten 2016 och 2017, och det ges även tillräckliga belägg för dessa extra budgetkostnaders art och omfattning. Enligt kommissionen uppgick de extra utgifter som kan beaktas för den exceptionella tillströmningen av flyktingar under 2016 till 0,07 % av BNP. Detta belopp är oförändrat i förhållande till 2017 års utkast till budgetplan, som bekräftade prognoserna i stabilitetsprogrammet för 2016. För 2017 ingick i stabilitetsprogrammet en begäran om 0,07 % av BNP, där kommissionen kommer att beakta ytterligare effekter motsvarande 0,01 % av BNP. Bestämmelserna i artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97 gör det möjligt att ta hänsyn till dessa extra utgifter, eftersom tillströmningen av flyktingar och de säkerhetsrelaterade åtgärderna är ovanliga händelser som har stor inverkan på Sloveniens offentliga finanser och eftersom den finanspolitiska hållbarheten inte äventyras av att landet tillfälligt tillåts avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet. Den anpassning som krävs för att nå det medelfristiga budgetmålet för 2016 har därför sänkts för att beakta dessa extra budgetkostnader. I fråga om 2017 kommer en slutbedömning, även av de berättigade beloppen, att göras under våren 2018, på basis av de slovenska myndigheternas faktiska uppgifter.

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

([2]) Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den allmänt vedertagna metoden.

(8) Den 12 juli 2016 rekommenderade rådet Slovenien att åstadkomma en årlig finanspolitisk korrigering på minst 0,6 % av BNP på väg mot det medelfristiga budgetmålet för 2017. Enligt kommissionens vårprognos 2017 finns det en risk för en viss avvikelse från det kravet 2017.

(9) Mot bakgrund av den finanspolitiska situationen och i synnerhet landets skuldnivå förväntas Slovenien göra ytterligare en anpassning mot ett lämpligt medelfristigt budgetmål under 2018. Enligt den överenskomna anpassningsmatrisen i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten innebär denna anpassning att de primära offentliga nettoutgifternas nominella tillväxttakt ([1]) får vara högst 0,6 %. Det skulle motsvara en strukturell anpassning på 1 % av BNP. Om politiken ligger fast finns det en risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2018. Enligt prognoserna kommer Slovenien att iaktta skuldkriteriet 2017 och 2018. Rådet anser överlag att Slovenien måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder under 2017 och att ytterligare åtgärder kommer att krävas under 2018 för att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. I enlighet med förordning (EG) nr 1466/97 bör bedömningen av budgetplanerna och utfallet emellertid ta hänsyn till medlemsstatens budgetbalans med beaktande av konjunktursvängningarna. I det meddelande från kommissionen om 2017 års europeiska planeringstermin som åtföljde de landsspecifika rekommendationerna erinrades det om att man, vid bedömningen av 2018 års utkast till budgetplan och påföljande bedömning av 2018 års utfall av budgeten, kommer att behöva ta vederbörlig hänsyn till målet att nå en finanspolitisk inriktning som bidrar både till att stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Sloveniens offentliga finanser. I detta sammanhang noterar rådet att kommissionen avser att göra en samlad bedömning i enlighet med förordning (EG) nr 1466/97, i synnerhet mot bakgrund av konjunkturläget i Slovenien. Det råder vidare stor osäkerhet när det gäller konjunkturläget just i Sloveniens fall, på grund av den särskilt stora ekonomiska nedgången 2008–2013 och de omfattande strukturreformer och reformer i finanssektorn som håller på att genomföras.

(10) Genom den lag om finanspolitiska regler som antogs i juli 2015 infördes en budgetram på medellång sikt för de offentliga finanserna. För att den ska kunna tillämpas behövs vissa ändringar av lagen om offentliga finanser. Ursprungligen åtog sig regeringen att se till att den ändrade lagen om offentliga finanser skulle antas inom sex månader efter antagandet av lagen om finanspolitiska regler. Denna tidsfrist har dock senarelagts flera gånger och den ändrade lagen har ännu inte lagts fram för behandling i parlamentet. Den ändrade lagen om offentliga finanser utgör en av de rättsliga konstruktioner genom vilken rådets direktiv 2011/85/EU ([2]) införlivas i nationell lagstiftning, vilket medlemsstaterna var skyldiga att göra före utgången av 2013. Ledamöterna i det finanspolitiska rådet utsågs den 21 mars 2017.

(11) Den höga offentliga skulden på 79,7 % av BNP år 2016 utgör en källa till sårbarhet för de offentliga finanserna i Slovenien. Landets befolkning åldras snabbare än befolkningen i de flesta andra medlemsstater. Slovenien står inför stora risker när det gäller den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna och landet har den högsta indikatorn av alla medlemsstater för det långsiktiga hållbarhetsgapet, vilket beror på den förväntade ökningen av offentliga utgifter för pensioner, hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg.

(12) Regeringen har lagt fram förslag till en reform av hälso- och sjukvårdssystemet. Utkastet till vård- och sjukförsäkringslag, som är den viktigaste delen av reformen, gick ut på offentligt samråd i februari 2017 och är tänkt att överlämnas till parlamentet senast till sommaren 2017. Det är viktigt att tidsplanen följs så att lagen kan träda i kraft under 2017. I december 2016 lades förslagen om ändring av hälso- och sjukvårdslagen och lagen om patienträttigheter fram och den nya lagen om apoteksverksamhet antogs. De problem som återstår gäller sjukhusens styrning och resultat, tillgodoseende av vårdbehov i primärvården för att undvika sjukhusvård, betalningssystemen för sjukhusen, utvärderingen av medicinska metoder och informationssystemen. Fördelarna med central offentlig upphandling av sjukvårdsprodukter och vårdtjänster utnyttjas dessutom fortfarande i låg utsträckning, samtidigt som man håller på att utforma en ny central offentlig upphandling av läkemedel som skulle kunna bidra till en mer öppen och kostnadseffektiv upphandling. Ytterligare en stor utmaning är att göra framsteg med reformen när det gäller långvarig vård och omsorg. Slovenien har för närvarande inget integrerat system för långvarig vård och omsorg. Ett pilotprojekt för att fastställa behoven av långvarig vård och omsorg håller på att utarbetas.

([1]) De offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar fördelas över fyra år. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

([2]) Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L 306, 23.11.2011, s. 41).

(13) Vitboken om pensioner antogs av regeringen i april 2016 och har inlett ett offentligt samråd om pensionssystemets framtid. Ännu har dock inga konkreta lagförslag lagts fram. Utmaningarna för framtiden är att säkerställa pensionssystemets långsiktiga hållbarhet och tillräcklighet genom att man anpassar den lagstadgade pensionsåldern till den ökade förväntade livslängden och uppmuntrar senare pensionering, att få fler att omfattas av kompletterande pensionssystemen, att på lämpligt sätt hantera olika karriärvägar och att minska risken för fattigdom bland äldre.

(14) Utvecklingen på arbetsmarknaden och på det sociala området har fortsatt att förbättras. Fler arbetstillfällen har skapats och arbetslösheten sjunker. Andelen människor som är i farozonen för fattigdom och social utestängning har sjunkit, men ligger fortfarande över unionsgenomsnittet för äldre människor. Den förbättrade arbetsmarknaden ger möjlighet att skapa sysselsättning för äldre arbetstagare, men deras deltagande på arbetsmarknaden är fortfarande lågt. Under de senaste åren har det blivit allt vanligare att människor utnyttjar arbetslöshetsförsäkringen för att gå i pension. Långtidsarbetslösheten är fortfarande högre än före krisen och utgör mer än hälften av all arbetslöshet. Över 40 % av alla långtidsarbetslösa är äldre än 50 år och nästan hälften av dem har varit arbetslösa i två år eller längre. En analys och en handlingsplan för att öka sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare har utarbetats och diskuterats med arbetsmarknadens parter. Om handlingsplanen genomförs i tid kan den bidra till att öka sysselsättningsgraden för äldre arbetstagare. Sysselsättningsgraden för lågutbildade arbetstagare är fortfarande låg, och den ligger klart under nivån före krisen och unionsgenomsnittet. Den plan för genomförandet av aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder som antogs i januari 2016 fortsätter enligt det nuvarande tillvägagångssättet samtidigt som utgifterna på detta område fortfarande är låga. Äldre och lågutbildade arbetstagare är fortfarande underrepresenterade i de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Segmenteringen på arbetsmarknaden är fortfarande ett problem, trots 2013 års reform.

(15) Andelen nödlidande lån är fortfarande hög, men minskar stadigt. Den slovenska centralbanken (Banka Slovenije) har vidtagit ett antal åtgärder som ger bankerna incitament att minska sina nödlidande lån betydligt. Skuldminskningstrycket har börjat lätta, men kreditflödena till företagen fortsätter att minska. Framstegen med skuldminskningen har varit ojämna mellan de enskilda företagen. Konsolideringen och omstruktureringen av banksektorn fortskred med en sammanslagning av tre banker under 2016. Slovenien har åtagit sig att sälja minst 50 % av sitt aktieinnehav i den största statsägda banken senast den 31 december 2017 och ytterligare 25 % minus en andel senast den 31 december 2018. Ändringar av lagstiftningen har ytterligare förstärkt omstruktureringsförmågan hos förvaltningsbolaget för banktillgångar. Andelen nödlidande lån hos små och medelstora företag är fortfarande hög. För att åtgärda detta har en systematisk strategi för att minska de nödlidande lånen hos dessa företag utarbetats med hjälp av Världsbanken. Regeringen antog dessutom ett lagförslag för att inrätta ett centralt kreditregister för att möjliggöra en effektivare riskhantering och minska risken för skuldsättning.

(16) Tillgången till alternativa finansieringskällor för kreditvärdiga företag är mycket begränsad. Den slovenska företagsfonden (Slovenski podjetniški sklad – SPS) och landets export- och utvecklingsbank (Slovenska izvozna in razvojna banka – SID) har främst tagit fram nya lånemöjligheter för små och medelstora företag, inklusive sådana åtgärder som mikrokrediter. Ett system för såddkapital infördes 2016 av den slovenska företagsfonden, där färre än 50 små och medelstora företag som får stöd. Andra alternativa finansieringsinstrument, inbegripet riskkapital och eget kapital med hjälp av ESI-fonderna, kan bli en viktig källa till ytterligare finansiering, men den förblir till stor del outnyttjad.

(17) Strategin för att utveckla den offentliga förvaltningen 2015–2020 håller på att genomföras och vissa framsteg har gjorts. Några specifika åtgärder, t.ex. antagandet av lagen om offentliganställda (Zakon o javnih usluzbencih), har dock ytterligare fördröjts. Regeringens program för att minska den administrativa bördan uppskattas ha inneburit besparingar på sammanlagt 365 miljoner euro mellan 2009 och 2015, och nästan 60 % av de 318 åtgärderna för att minska den administrativa bördan har vidtagits. De privata investeringarna hämmas dock fortfarande av komplexa och långdragna administrativa förfaranden, särskilt när det gäller byggnadssektorn och fysisk planering. Rättsväsendets effektivitet och kvalitet har förbättrats ytterligare, men det tar fortfarande lång tid att planera de första förhandlingarna i handelsrättsliga mål och stämningar kan inte lämnas in i elektronisk form. Trots att vissa viktiga reformer mot korruption har antagits, t.ex. programmet för nolltolerans mot korruption, uppfattas korruption fortfarande som ett problem och detta förefaller påverka företagens beslut. Efter de inledande framstegen med moderniseringen av reglerade yrken har reformtakten saktat in. Om man avskaffar restriktiva hinder vad gäller reglerade yrken skulle detta kunna främja konkurrensen på dessa yrkesmarknader.

(18) Staten är fortfarande i hög grad involverad i ekonomin trots det privatiseringsprogram som inleddes under 2013. Staten är den största arbetsgivaren, kapitalförvaltaren och innehavaren av företagsskulder i Slovenien. Tillsammans med den svaga styrningen i företagssektorn har det statliga ägandets stora omfattning fått betydande finanspolitiska och ekonomiska konsekvenser. De uppskattas till 13 miljarder euro eller till ca en tredjedel av BNP 2007–2014, vilket främst beror på stabiliseringsåtgärder inom finanssektorn och på utebliven vinst i statsägda företag i förhållande till privata företag. De statsägda företagens resultat har börjat förbättras, vilket stöds av ett nytt system

för företagsstyrning, men risker kvarstår. Vid utgången av 2015 visade resultaten en förbättrad lönsamhet för de företag som förvaltas av Slovenian Sovereign Holding (Slovenski državni holding d.d. – SDH), även om delmålet i förvaltningsstrategin inte nåddes. En plan för förvaltning av tillgångar för 2017, med kvantifierade resultatindikatorer för varje enskilt statsägt företag och en uppdaterad förteckning över tillgångar som ska avyttras, godkändes av regeringen i januari 2017. Samtidigt har en ändring av strategin för förvaltningen av tillgångar, som först godkändes av parlamentet 2015, ännu inte behandlas färdigt eftersom regeringen har skjutit upp sitt beslut till andra halvåret 2017. En ny styrelseordförande utnämndes i slutet av februari 2017, men det saknas fortfarande en fullständig tillsynsnämnd.

(19) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen för 2017 gjort en omfattande analys av Sloveniens ekonomiska politik och redogjort för den i 2017 års landsrapport. Den har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2017, det nationella reformprogrammet för 2017 samt uppföljningen av de rekommendationer Slovenien har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Slovenien utan också huruvida unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

(20) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2017, och dess yttrande ([1]) återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

(21) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet för 2017 och stabilitetsprogrammet för 2017. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1 och 3 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Slovenien att 2017 och 2018 vidta följande åtgärder:

1. Genomföra väsentliga finanspolitiska insatser under 2018 som är förenliga med den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, med beaktande av behovet att stärka den pågående återhämtningen och säkerställa hållbarheten i Sloveniens offentliga finanser. Anta och genomföra förslaget till reform av hälso- och sjukvårdssystemet samt anta den planerade reformen av systemet för långvarig vård och omsorg, och därigenom öka kostnadseffektiviteten, tillgängligheten och kvaliteten i vården. Fullt ut utnyttja möjligheten till central upphandling inom hälso- och sjukvården. Anta de åtgärder som behövs för att säkerställa pensionssystemets långsiktiga hållbarhet och tillräcklighet.
2. Intensifiera ansträngningarna att öka anställbarheten hos lågutbildade och äldre arbetstagare, särskilt genom riktat livslångt lärande och aktiveringsåtgärder.
3. Förbättra finansieringsvillkoren, inklusive genom att underlätta en hållbar avveckling av nödlidande lån och tillgång till alternativa finansieringskällor. Säkerställa ett fullständigt genomförande av strategin för förvaltningsbolaget för banktillgångar. Minska den administrativa börda för företagen som följer av reglerna om fysisk planering och byggnadslov samt säkerställa en god styrning av statsägda företag.

Utfärdad i Bryssel den 11 juli 2017.

På rådets vägnar

T. TÖNISTE

Ordförande

([1]) Enligt artikel 5.2 i förordning (EG) nr 1466/97.