

Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 524 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Sloveniens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om
Sloveniens stabilitetsprogram for 2019**

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Sloveniens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Sloveniens stabilitetsprogram for 2019

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 5, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til Det Europæiske Råds konklusioner,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse, som markerede starten på det europæiske semester 2019 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 21. marts 2019 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne i den årlige vækstundersøgelse. Den 21. november 2018 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Slovenien ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse. Samme dag vedtog Kommissionen en henstilling med henblik på Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig den 21. marts 2019. Den 9. april 2019 vedtog Rådet henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet ("henstillingen vedrørende euroområdet").
- (2) Da Slovenien har euroen som valuta, og i betragtning af de nære indbyrdes forbindelser mellem økonomierne i Den Økonomiske og Monetære Union, bør

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

Slovenien sikre en fuldstændig og rettidig implementering af henstillingen vedrørende euroområdet som afspejlet i henstilling 1 til 3 nedenfor. Især gælder det, at mindre reguleringsmæssige begrænsninger vil understøtte de første henstillinger om euroområdet, hvad angår robuste markeder for varer og tjenesteydelser, og at en fokusering af den økonomiske politik på investeringer på de specifikke områder vil hjælpe med at løse anden henstilling vedrørende euroområdet om støtte til investeringer.

- (3) Den 27. februar 2019 blev landerapporten for Slovenien 2019² offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Sloveniens fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 13. juli 2018, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Sloveniens nationale Europa 2020-mål.
- (4) Den 15. april 2019 fremlagde Slovenien sit nationale reformprogram for 2019 og den 26. april 2019 sit stabilitetsprogram for 2019. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (5) De relevante landespecifikke henstillinger i medlemsstaternes programmer under de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene) for 2014-2020 er blevet taget i betragtning. I henhold til artikel 23 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013³ kan Kommissionen for at støtte gennemførelsen af relevante rådshenstillinger anmode en medlemsstat om at evaluere og foreslå ændringer i sin partnerskabsaftale og sine relevante programmer. Kommissionen har redegjort nærmere for, hvordan den agter at anvende den nævnte bestemmelse, i retningslinjerne for anvendelsen af foranstaltninger, der knytter ESI-fondenes effektivitet til forsvarlig økonomisk styring⁴.
- (6) Slovenien er i øjeblikket underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten og omfattet af gældsreglen. I sit stabilitetsprogram for 2019 forventer regeringen, at det samlede overskud stiger til 0,9 % af BNP i 2018, og at det herefter stiger til 1,2 % af BNP i 2022. På grundlag af den genberegnete strukturelle saldo forventes den mellemfristede budgetmålsætning – som er justeret fra et strukturelt overskud på 0,25 % af BNP i 2019 til et strukturelt underskud på 0,25 % af BNP fra 2020 – opfyldt i 2021⁵. Ifølge stabilitetsprogrammet for 2019 ventes den offentlige gældskvotefortsat at falde fra 65,4 % af BNP i 2019 til 54,7 % af BNP i 2022. Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for budgetfremskrivningerne, er gunstigt.
- (7) Den 13. juli 2018 henstillede Rådet, at Slovenien sikrer, at den nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter⁶ ikke overstiger 3,1 % i 2019, hvilket svarer til en

² SWD(2019) 1023 final.

³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Den konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger, der er genberegnet af Kommissionen efter den metode, der er aftalt i fællesskab.

⁶ De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over

årlig strukturel tilpasning på 0,65 % af BNP. Ifølge fremskrivningerne i Kommissionens forårsprognose 2019 er der risiko for en væsentlig afvigelse fra anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2019.

- (8) I 2020 skulle Slovenien nå sin mellemfristede budgetmålsætning. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 svarede dette til en maksimal nominel vækst i de primære offentlige nettoudgifter på 4,0 % svarende til en årlig strukturel tilpasning på 0,5 % af BNP. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 skulle Slovenien med en uændret politik være tæt på sin mellemfristede budgetmålsætning i 2020. Derfor peger den nuværende vurdering på en risiko for en vis afvigelse i 2020. Selv om den beregnede nominelle vækstrate i de primære offentlige nettoudgifter i øjeblikket tyder på en risiko for en vis afvigelse fra kravet i 2020, tyder den på en risiko for en væsentlig afvigelse fra kravet i 2019 og 2020 samlet set. Hvis den strukturelle saldo ikke længere ventes at ligge tæt på den mellemfristede budgetmålsætning, skal der i fremtidige vurderinger indgå en samlet vurdering, der tager højde for en mulig afvigelse fra kravet. Slovenien forventes at overholde gældsreglen i 2019 og 2020. Rådet er af den generelle opfattelse, at de nødvendige foranstaltninger bør træffes fra 2019, og at Slovenien bør være klar til at træffe yderligere foranstaltninger i 2020 for at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten.
- (9) Den aldrende befolkning vil i stigende grad sætte Sloveniens sundheds- og langtidsplejesystem under pres. Finansieringen af sundhedssystemet er ikke indrettet til at bære de forventede udgifter, der følger af en aldrende befolkning. Indtil videre har Slovenien ikke foreslået omfattende foranstaltninger til at sikre kvalitet, tilgængelighed og langsigtet finanspolitisk holdbarhed for sundhedssystemet i Slovenien. Der er ved at blive udarbejdet et lovforslag om langtidspleje som led i Sloveniens strategi for aktiv aldring. Det står dog stadig ikke klart, hvordan de påtænkte foranstaltninger vil gøre sundhedsplejen mere omkostningseffektiv, tilgængelig og øge dens kvalitet, bortset fra at offentlige indkøb på sundhedsområdet ventes at blive mere omkostningseffektive på grund af bedre koordinering. Investeringer i sundheds- og langsigtede plejestrukturer og udstyr kan hjælpe med at mindske det fremtidige pres på plejesystemerne,
- (10) Problemerne med pensionssystemets langsigtede holdbarhed og hensigtsmæssighed trænger sig stadig mere på, da Sloveniens befolkning ældes hurtigere end befolkningen i de fleste andre medlemsstater. I dokumentet om de første skridt til modernisering af pensions- og invalidforsikringssystemet i Slovenien, som det økonomiske og sociale råd vedtog i 2017, besluttede arbejdsmarkedets parter og den foregående regering aftale at vedtage en reform senest i 2020, og det nationale reformprogram for 2019-2020, nævner muligheden for en gennemgribende reform af pensionssystemet med henblik på at støtte systemets bæredygtighed på mellemlang og lang sigt og hensigtsmæssige pensioner. Det går også efter at forlænge arbejdslivet og give bedre muligheder for at udnytte de ældre arbejdstageres menneskelige ressourcer, men det fortæller ikke konkret, hvordan dette mål skal nås. Hvis pensionsalderen justeres i overensstemmelse med den stigende gennemsnitslevealder, og der tages skridt til at fremme senere pensionering, vil systemet blive mere bæredygtigt. Det er stadig en udfordring at sikre passende pensioner, da visse modtagere stadig befinder sig på eller under fattigdomsgrænsen. Næsten 70 % af alle selvstændige i Slovenien vælger at indbetale sociale sikringsbidrag på mindsteniveauet, hvilket kun berettiger dem til den mindste alderspensionssats. Pensionerne kan gøres mere passende, hvis dækningen af

en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtssiden er modregnet.

tillægspensionsordningerne øges, så de i tilstrækkelig grad tager højde for en ændret karrierevej og mindsker risikoen for fattigdom i alderdommen.

- (11) Beskæftigelsen steg fortsat, og ledigheden faldt yderligere. Samtidig ligger den langsigtede ledighed over niveauet før krisen og tegner sig fortsat for næsten halvdelen af arbejdsløsheden. Der er fortsat udfordringer for lavtuddannede og ældre arbejdstagere, da deres erhvervsfrekvens og beskæftigelsesgrad stadig ligger blandt de laveste i EU. Deres deltagelse i voksenundervisning er meget lav. Evalueringen af de politikker, der skal tilskynde folk til at komme i arbejde eller tage kurser, viser, at de fleste nuværende programmer fungerer godt. Imidlertid er bevillingerne til dette område begrænsede, og det samme gælder lavtuddannedes og ældre lediges deltagelse i programmerne. Derfor er det særlig vigtigt, at der investeres i effektive foranstaltninger, der øger de lavtuddannedes og ældre arbejdstageres beskæftigelsesegnethed, især hvad angår digitale færdigheder. Hvis de ældre arbejdstageres beskæftigelsesgrad øges, vil det også være med til at lette presset på pensionssystemet. Selv om arbejdsmarkedsreformen i 2013 tydeligvis hjalp visse udsatte grupper med at komme i arbejde, er der fortsat problemer med midlertidig beskæftigelse. Andelen af personer, der er i risiko for fattigdom eller social udstødelse, er faldet, men ligger fortsat over EU-gennemsnittet for de ældres vedkommende.
- (12) Der er ved at opstå mangel på arbejdskraft i stadig flere økonomiske sektorer. Der er asymmetri mellem de kvalifikationer, de unge får under uddannelsen, og de kvalifikationer, som arbejdstagerne efterspørger, hvilket lader til at bidrage til disse mangler. Samtidig med at manglerne i, hvordan økosystemerne for innovation fungerer, bremser disse mangler den erhvervsmæssige omstilling inden for de prioriterede områder i den smarte specialiseringsstrategi⁷, som er defineret efter høring af interessenterne. Hvis økonomiens behov skal opfyldes, er det afgørende, at fremtidens arbejdsstyrke får udviklet sine digitale kvalifikationer.
- (13) Der er eller vil blive vedtaget en række foranstaltninger til bedre finansieringsmuligheder for virksomheder i Slovenien, så de får alternativer til banklån. De slovenske virksomheder er dog stadig meget afhængige af banklån og -pengestrømme, når deres finansieringsbehov skal opfyldes. Virksomhedernes adgang til aktiefinansiering fra de private markeder er fortsat meget begrænset. Udbuddet af risikovillig kapital vokser, men det sker fra et meget lavt niveau. Markedskapitaliseringen på børsen i Ljubljana er meget lav og falder fortsat. Det begrænsede og underudviklede kapitalmarked og de ugunstige rammebetingelser, herunder en lav grad af finansiel forståelse i mindre virksomheder, hæmmer tilstrømningen af aktiekapital og risikovillig kapital til landet. Den ringe adgang til aktiekapitalfinansiering er en vækstbarriere for både innovative virksomheder og for etablerede virksomheder, der kan få gavn af ændret finansiering.
- (14) De slovenske virksomheder bremses af landets reguleringsmæssige og administrative byrder, der fortsat ligger højt. Denne byrde betragtes som et centralt problem, hvis man ønsker at gøre forretninger i Slovenien. Der er tale om bl.a. tilladelser, regnskabskrav, skatteprocedurer og ofte langtrukne handelsretlige sager. Problemerne med at retsforfølge økonomisk kriminalitet påvirker også erhvervmiljøet. Slovenien har skabt redskaber, der skal mindske de administrative byrder, bl.a. SPOT-portalen ("Slovenska poslovna točka") og "det fælles dokument", der beskæftiger sig med adskillige af de konstaterede byrder. Mange af de foranstaltninger, der skal mindske byrderne, er stadig ikke gennemført, og visse gennemførte foranstaltninger har ikke

givet de ventede resultater. Slovenien har også gennemført reformer til liberalisering af restriktive faglige kvalifikationskrav. Imidlertid er der ikke fulgt op på visse dele af de landespecifikke henstillinger fra 2017, især hvad angår advokater og ejendomsmæglere.

- (15) Der er svage punkter med hensyn til konkurrence og åbenhed i offentlige indkøb i Slovenien, hvilket især afspejler i den store andel af kontrakter, der aftales gennem procedurer med forhandling (dvs. uden indkaldelse af tilbud). Sikkerhedsforanstaltningerne mod korruption og hemmelige aftaler blandt tilbudsgiverne, især i lokalforvaltninger og statsejede virksomheder, er fortsat svage. Det uafhængige tilsyn med offentlige indkøb mangler tilstrækkelige retlige garantier mod pres eller indblanding udefra, især hvad angår disciplinærsager og forslaget om udpegelse af medlemmer af den nationale revisionskommission. Der er iværksat en handlingsplan, som skal øge professionaliseringen blandt dem, som beskæftiger sig med offentlige indkøb, men professionaliseringen er fortsat på et lavt niveau. Selv om myndighederne vurderer, at økonomisk kriminalitet og korruption har gjort væsentlig skade i de seneste år, mangler visse reformer til bekæmpelse af korruption stadig at blive gennemført.
- (16) På trods af delvis privatisering af 65 % af aktierne i Sloveniens største bank, Nova Ljubljanska Banka, er staten stadigvæk meget involveret i økonomien, også i finanssektoren. De hidtil offentliggjorte planer for privatisering er blevet gennemført langsomt. Hvis der gås videre med privatiseringerne, vil virksomhederne blive mere levedygtige på lang sigt, og samtidig vil risikoen for de offentlige finanser samt risikoen for fordrejning af konkurrencen og ressourceallokeringen blive mindsket. Yderligere salg af aktier i børsnoterede selskaber vil også hjælpe med at udvikle Sloveniens kapitalmarked.
- (17) Økosystemet for forskning, udvikling og innovation kræver forbedringer for at kunne fungere fuldt ud, og der mangler ofte sammenhæng i støtteforanstaltningerne. Der er begrænset støtte til erhvervsuddannelser og teknologioverførsel og mere generelt ringe samarbejde mellem forskningsverdenen og erhvervslivet, hvilket hæmmer oprettelse af og vækst i innovative virksomheder. De fleste små og mellemstore virksomheder har ringe innovationskapacitet, og andelen af innovative virksomheder i Slovenien, som ligger under EU-gennemsnittet, er dalende. Sloveniens langsomme digitale omstilling begrænser produktivitetsvæksten. Der er skævhed i innovationsresultaterne mellem Sloveniens østlige og vestlige regioner, hvilket hæmmer samarbejde og netværk. Slovenien gør ikke længere fremskridt i retning af 2020-udgiftsmålet for forskning og udvikling, og samtidig gælder det, at øgede investeringer i forskning, udvikling og innovation vil styrke landets vækstpotentiale. Slovenien tiltrækker en lav andel af internationale studerende på alle videregående uddannelsesniveauer, især på ph.d.-niveau, mens der fortsat er begrænset international mobilitet blandt forskere og mellem den akademiske verden og erhvervslivet.
- (18) I sit udkast til en national energi- og klimaplan har Slovenien for perioden frem til 2030 fastlagt målsætninger for energiinfrastrukturen, energieffektivitet og vedvarende energi, som alt sammen vil kræve hensigtsmæssige investeringer. Især gælder det, at Sloveniens økonomi er mere kulstofintensiv end EU-gennemsnittet, og de vedvarende energikilders andel af den samlede energiproduktion stagnerer. Det går især langsomt med udviklingen af vedvarende energikilder bortset fra træ og vandkraft. Sloveniens industri-, tjenesteydelse- og boligsektor tegner sig for en større andel af det endelige samlede energiforbrug end EU-gennemsnittet. Desuden er den nuværende

energilagringskapacitet er underudviklet og dækker således ikke de behov, der skyldes en ikke-integreret lokal produktion af vedvarende energi.

- (19) Transporten har udviklet sig til den største kilde af CO²-emissioner: dens andel af de samlede emissioner ligger over gennemsnittet for denne sektor i EU. Slovenien er meget afhængigt af transport ad landevejen, hvilket skaber problemer med høj energi- og kulstofintensitet samt luftforurening og trafikulykker. Der er store muligheder for forbedring af jernbaneinfrastrukturen samt inden for lavkulstofenergi og bæredygtig transport i almindelighed, hvilket kan hjælpe til med at mindske disse negative konsekvenser. Der er også væsentlige investeringshuller inden for naturressourcer, som skal sikre en mere bæredygtig udviklingsmodel. Sloveniens økonomi er afhængig af landets naturlige miljø, som er ved at blive forringet. Den store afhængighed af importerede råmaterialer hæmmer sammen med de lave genanvendelsesprocenter omstillingen til en cirkulær økonomi. Systemet for byspildevand, herunder infrastrukturen for opsamling og behandling, opfylder ikke fuldt ud EU's krav. Store dele af Sloveniens økonomi er sårbare over for naturkatastrofer, især oversvømmelser.
- (20) Det er hensigtsmæssigt at minde om, at programmeringen af EU's midler for perioden 2021-2027 kan være med til at afhjælpe nogle af de problemer, der blev konstateret i henstillingerne, navnlig på de områder, der er omfattet af bilag D i landerapporten⁸. Det ville gøre det muligt for Slovenien at anvende disse midler bedst muligt, hvad angår i de indkredsede sektorer, idet der tages hensyn til de regionale forskelle. Hvis denne investering skal blive en succes, er det vigtigt, at landets administrative kapacitet til at forvalte disse midler styrkes.
- (21) Som led i det europæiske semester 2019 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Sloveniens økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2019. Den har også vurderet stabilitetsprogrammet for 2019, det nationale reformprogram for 2019 og de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Slovenien i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Slovenien, men også til, om de stemmer overens EU's regler og retningslinjer. Dette afspejler behovet for at styrke Unionens overordnede økonomiske forvaltning ved at give input på EU-niveau til fremtidige nationale beslutninger.
- (22) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået stabilitetsprogrammet for 2019, og dets holdning⁹ afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

HENSTILLER, at Slovenien i 2019 og 2020 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. Opfylde den mellemfristede budgetmålsætning i 2020. Vedtager og gennemfører reformer inden for sundhedspleje og langsigtet pleje, der sikrer kvalitet, tilgængelighed og langsigtet finanspolitisk holdbarhed. Sikre et holdbart pensionssystem på lang sigt, bl.a. ved at justere den lovbestemte pensionsalder og begrænse mulighederne for tidlig tilbagetrækning. Øge de lavtuddannede og ældre arbejdstageres beskæftigelsesegnethed ved at gøre uddannelserne mere relevante for erhvervslivet og gennem livslang læring og aktiveringsforanstaltninger, herunder bedre digitale kvalifikationer.
2. Støtte udviklingen af aktiemarkedene. Styrke erhvervmiljøet ved at mindske de reguleringsmæssige restriktioner og administrative byrder. Øge konkurrencen,

⁸ SWD(2019) 1023 final.

⁹ I henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

professionaliseringen og det uafhængige tilsyn inden for offentlige indkøb. Gennemføre privatiseringer i overensstemmelse med de gældende planer.

3. Fokuserer på en investeringsrelateret politik inden for forskning og udvikling, omstilling til en lavemissionsøkonomi og energiomstilling. bæredygtig transport, især jernbaner, og miljøinfrastruktur under hensyntagen til de regionale skævheder.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne
Formand