

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

REKOMMENDATIONER

RÅDET

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 12 juli 2011

om Sloveniens nationella reformprogram 2011 och om avgivande av rådets yttrande om Sloveniens uppdaterade stabilitetsprogram för 2011–2014

(2011/C 217/01)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt, 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⁾,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

efter att ha hört ekonomiska och finansiella kommittén, och

av följande skäl:

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

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet 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 ⁽²⁾, vilka tillsammans utgör de integrerade riktlinjerna. Medlemsstaterna uppmanades att beakta de integrerade riktlinjerna i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 12 januari 2011 antog kommissionen den första årliga tillväxtöversikten, varigenom en ny era av ekonomisk styrning i EU och den första europeiska planeringsterminen för förhandsintegrerad politisk samordning inleddes, med förankring i Europa 2020-strategin.

(4) Den 25 mars 2011 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för konsolidering av de offentliga finanserna och strukturreformer (i linje med rådets slutsatser av den 15 februari och den 7 mars 2011 och med hänvisning till kommissionens årliga tillväxtöversikt). Det underströk behovet av att prioritera återställandet av sunda offentliga finanser och hållbar finanspolitik, minskad arbetslöshet genom arbetsmarknadsreformer och nya insatser för att öka tillväxten. Medlemsstaterna uppmanades att omsätta dessa prioriteringar i konkreta åtgärder som ska ingå i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

(5) Den 25 mars 2011 uppmanade Europeiska rådet också de medlemsstater som deltar i europapaktens att i tid lägga fram sina åtaganden så att de kan tas med i deras stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram.

⁽¹⁾ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Upprätthålls för 2011 genom rådets beslut 2011/308/EU av den 19 maj 2011 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 138, 26.5.2011, s. 56).

- (6) Den 18 och den 19 april 2011 överlämnade Slovenien sitt uppdaterade stabilitetsprogram för 2011, som omfattar perioden 2011–2014, och sitt nationella reformprogram för 2011. För att kunna beakta inbördes samband mellan de båda programmen har de granskats samtidigt.
- (7) Under de år som föregick krisen hade Slovenien en snabb ekonomisk tillväxt tack vare en växande export och ökande investeringar. Slovenien drabbades dock hårt av krisen och förlorade 8,1 % av sin BNP under 2009, något som upphävde en del av den föregående upphämningsprocessen. Automatiska stabilisatorer, återhämtningsåtgärder och stark inbyggd utgiftsdynamik samverkade så att det offentliga underskottet drevs upp från 1,8 % av BNP 2008 till 6 % av BNP 2009 (med bruttoskuld-nivåer på 21,9 % respektive 35,2 % av BNP). Arbetsmarknaden reagerade med en betydande eftersläpning, och sysselsättningen fortsätter att uppvisa en nedåtgående trend. Arbetslösheten ligger fortfarande under EU-genomsnittet, men den ökade kraftigt från nivåerna före krisen – från 4,4 % till 7,3 % 2010. Den ekonomiska återhämtningen har hittills varit tämligen långsam, och den väntas ta fart först 2012 med en beräknad tillväxt på 2,5 % av BNP.
- (8) På grundval av en bedömning av det uppdaterade stabilitetsprogrammet enligt förordning (EG) nr 1466/97 anser rådet att det makroekonomiska scenario som ligger till grund för de finanspolitiska beräkningarna i programmet är trovärdigt på kort sikt och optimistiskt för slutet av programperioden. Utgångsläget är 5,6 % av BNP 2010, och programmet syftar till att få ned det offentliga underskottet under referensvärdet 3 % av BNP senast 2013 genom en begränsning av primära utgifter på bred basis. Efter korrigeringen av det alltför stora underskottet räknar man i programmet med vissa framsteg i arbetet för att uppnå målet på medellång sikt – ett saldo i balans i strukturella termer inom programperioden – men man räknar inte med att målet kommer att uppnås. Även om målet på medellång sikt har fastställts på en mer ambitiös nivå än i det föregående programmet säkerställer det inte tillräckligt snabba framsteg när det gäller att uppnå långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Den genomsnittliga årliga förändringen av den strukturella balansen under perioden 2011–2013, som den beräknas av kommissionen på grundval av uppgifterna i programmet enligt den allmänt vedertagna metoden, beräknas motsvara cirka 0,5 % av BNP. Detta är under den nivå som rådet rekommenderat. Dessutom kan man missa målen för underskott och skuldsättning. Ytterligare åtgärder förväntas antas som en del av en tilläggsbudget för att uppnå 2011 års underskottsmål. Efter 2011 anger programmet inte några åtgärder för att begränsa utgifterna, och möjligheten att ytterligare finansiella räddningsinsatser kommer att påverka underskott och skuld kan inte uteslutas.
- (9) Det offentliga underskottet har minskat sedan toppunkten 2009, men ytterligare konsolidering för att korrigera det alltför stora underskottet senast 2013 och därefter uppnå målet på medellång sikt är en viktig utmaning för Slovenien. I linje med konsolideringsstrategin för de senaste åren kommer de ytterligare utgiftsminskningar som planeras i stabilitetsprogrammet för perioden 2011–2014 främst att påverka den offentliga sektorns lönekostnader, sociala transfereringar (inklusive pensioner) och offentliga investeringar. Stabilitetsprogrammet ger dock inga detaljerade uppgifter om de planerade åtgärderna efter 2011. Ytterligare korrigerande åtgärder vidtas inom ramen för en tilläggsbudget för att uppnå 2011 års underskottsmål. Trovärdigheten för konsolideringsstrategin på medellång sikt skulle kunna förbättras genom antagande av flera strukturella utgiftsbegränsande åtgärder – i motsats till de tillfälliga insatser som har kännetecknat konsolideringsansträngningar på senare tid – och genom mer bindande finanspolitiska ramar på medellång sikt. Stabilitetsprogrammet bekräftar införandet av en utgiftsregel, men centrala bestämmelser, t.ex. om definitionen av överskridande, återstår att utarbeta. Slutligen innebär relativt låg kostnadseffektivitet – t.ex. inom hälso- och sjukvård och utbildning – att Slovenien kan ha ytterligare utrymme för utgiftsbaserad konsolidering utan att ge avkall på kvaliteten på offentliga tjänster. Stabilitetsprogrammet aviserar initiativ för att rationalisera offentliga tjänster och transfereringar samt för att införa ett enhetligt system för offentlig upphandling, men det saknas närmare uppgifter om några av dessa initiativ.
- (10) På lång sikt är åldrandets effekter på Sloveniens offentliga finanser betydligt högre än EU-genomsnittet. Dessutom är siffrorna för äldre arbetstagares deltagande på arbetsmarknaden och sysselsättningsgrad mycket låga (36,5 % och 35 % jämfört med EU-genomsnittet 49,7 % respektive 46,3 %), främst på grund av den låga pensionsåldern och otillräckliga incitament till aktivt åldrande. Parlamentet antog nyligen en pensionsreform i syfte att höja pensionsåldern samtidigt som man upprätthåller en tillräcklig nivå på pensionerna. Enligt stabilitetsprogrammet skulle denna reform stabilisera de åldersrelaterade utgifterna fram till år 2030, och den skulle därför vara ett viktigt första steg för att ta itu med pensionssystemets hållbarhet. Reformen förkastades vid en folkomröstning den 5 juni 2011. Problemet med pensionssystemets hållbarhet kvarstår, och man kommer att behöva hitta andra sätt att lösa det. Enligt kommissionens senaste bedömning framstår risken för de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt som hög.
- (11) Arbetsmarknaden är relativt segmenterad mellan avtalsformer: Anställningsskyddet för arbetstagare med tillsvidareanställning är rigoröst jämfört med det skydd som ges arbetstagare med tidsbegränsade avtal. Andelen unga arbetstagare i åldern 15–24 år med tillfälliga avtal, inbegripet "studentarbete", är den högsta i EU (67 % under 2009), och det förefaller vara förhållandevis svårt att övergå från tillfällig anställning till tillsvidareanställning. Tidigare försök att ta itu med denna fråga har visat sig vara otillräckliga. Regeringen planerar att förhandla med arbetsmarknadens parter om en revidering av lagen om anställningsförhållanden. Syftet är att harmonisera rättigheter och skyldigheter enligt olika typer av anställningsavtal. Dessutom utgör "studentarbete" en ansenlig, till stor del oreglerad och skattemässigt fördelaktig parallell

arbetsmarknad. Denna viktiga fråga är frånvarande från det nationella reformprogrammet på grund av att en folkomröstning och inlämnandet av programmet sammanföll tidsmässigt.

- (12) Bortsett från segmenteringen orsakas de strukturella problemen på den slovenska arbetsmarknaden också av den bristande överensstämmelsen mellan kompetenstillgång och arbetsmarknadens behov, och detta erkänns i det nationella reformprogrammet. I det nationella reformprogrammet planeras intensiva investeringar i utbildning för att förbättra färdigheter och anställbarhet. I programmet skisseras planer på att ytterligare underlätta övergången från utbildning till arbetsmarknaden, med särskild inriktning på att ge yrkesvägledning inom hela utbildningssystemet. Enligt programmet planeras en modernisering av arbetsförmedlingen med målet att uppnå en bättre överensstämmelse mellan kompetenstillgång och arbetsmarknadens behov. För att dessa reformer ska kunna genomföras framgångsrikt skulle det dock krävas förbättringar av systemet så att man i rätt tid kan identifiera nuvarande och framtida behov på arbetsmarknaden.
- (13) Nedgången påverkar låneportföljer med en viss eftersläpning, och den växande andelen nödlidande lån har ökat bankernas nedskrivnings- och kapitalanskaffningskostnader. De två största statsägda bankerna har rekaptaliserats, något som var av avgörande betydelse. Regeringen har också föreslagit åtgärder för att påskynda indrivningen av fordringar och skapa incitament till utlåning för produktiv verksamhet, för att återställa kreditflödet till den reala ekonomin. Därför kan ytterligare åtgärder komma att behövas.
- (14) Vissa segment inom tjänstesektorn är skyddade mot konkurrenstryck och kännetecknas av höga pålägg och hög koncentration, något som ökar kostnaderna inom hela ekonomin. Detta, tillsammans med den höga graden av statlig inblandning i ekonomin och andra hinder för att bedriva affärsverksamhet bidrar till att hålla potentiellt positiva utländska direktinvesteringar på en relativt låg nivå. Slovenien planerar att påskynda genomförandet av tjänstedirektivet, där betydande förseningar har ackumulerats. Slovenien planerar också att ge konkurrenskyddsbyrån fullt oberoende och att identifiera statliga kapitalinvesteringar som lämpar sig för försäljning. Dessa planer specificeras inte i detalj, och det finns risker i samband med genomförandet.
- (15) Slovenien har anslutit sig till europpluspakten. Det slovenska nationella reformprogrammet indikerar potentiella åtaganden och mål inom de fyra områden som ingår i europpluspakten (främja konkurrenskraft och sysselsättning, bidra till de offentliga finansernas hållbarhet och

stärka den finansiella stabiliteten). Emellertid hade inga bestämda åtaganden anmälts till kommissionen den 7 juni 2011.

- (16) Kommissionen har bedömt stabilitetsprogrammet och det nationella reformprogrammet. Den har beaktat programmets relevans för en hållbar finanspolitik och socioekonomisk politik i Slovenien och efterlevnaden av EU:s regler och riktlinjer, 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. Mot denna bakgrund anser kommissionen att ytterligare åtgärder måste vidtas inom ramen för en tilläggsbudget för att man ska kunna uppnå 2011 års underskottsmål som fastställdes i stabilitetsprogrammet. Efter 2011 finns det risker för underskotts- och skuldmålen eftersom stabilitetsprogrammet inte omfattar hållbara åtgärder för att begränsa utgifterna. Det nationella reformprogrammet innehåller åtgärder för att reparera den finansiella sektorn, men de kanske inte är tillräckligt ambitiösa. Bedömningen visar också att inhemska tillväxtfaktorer måste stärkas, särskilt genom att öka arbetsmarknadsdeltagandet bland unga och äldre arbetstagare genom att minska segmenteringen av arbetsmarknaden och undanröja bristande överensstämmelser mellan de arbetsökandes färdigheter och arbetsmarknadens krav. Slutligen finns det ett behov av att stärka konkurrensen och skapa möjligheter till investeringar och tillväxt i tjänstesektorn och nätverksindustrier.
- (17) Mot bakgrund av denna bedömning, och med beaktande av rådets rekommendation av den 2 december 2009 enligt artikel 126.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har rådet granskat Sloveniens uppdaterade stabilitetsprogram för 2011 och dess ståndpunkt⁽¹⁾ speglas bland annat i dess rekommendation (1) och (2). Med beaktande av Europeiska rådets slutsatser av den 25 mars 2011 har rådet granskat Sloveniens nationella reformprogram.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Slovenien att vidta följande åtgärder under perioden 2011–2012:

1. Uppnå 2011 års underskottsmål, understödja 2012 års underskottsmål med konkreta åtgärder och genomföra den nödvändiga konsolideringen rigoröst, med beredskap för att anta ytterligare åtgärder för att förebygga eventuella budgetöverskridanden. Understöddja denna nödvändiga anpassningsprocess under programperioden med tilläggsåtgärder för att säkerställa den genomsnittliga årliga finansiella ansträngningen i linje med rådets rekommendation inom ramen för förfarandet för alltför stora underskott och tillfredsställande framsteg mot ett lämpligt medelfristigt mål. I det avseendet

⁽¹⁾ Enligt artikel 5.3 i förordning (EG) nr 1466/97.

vidta strukturella åtgärder för att begränsa utgifterna och åtgärda påvisade effektivitetsbrister och tillämpa en mer bindande budgetram på medellång sikt. Påskynda minskningen av underskottet om ekonomin eller budgetvillkoren blir bättre än vad som nu förväntas.

2. Vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa pensionssystemets långsiktiga hållbarhet, samtidigt som man upprätthåller en tillräcklig nivå på pensionerna. Öka sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare genom senare pensionering, och genom ytterligare utveckling av en aktiv arbetsmarknadspolitik och åtgärder för livslångt lärande.
3. Vidta ytterligare åtgärder inom banksektorn, när det är lämpligt, för att stärka balansräkningarna och låneportföljen, för att förbättra kreditflödet till den reella ekonomin.
4. Vidta åtgärder för att, i samråd med arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell praxis, minska asymmetrier när det gäller rättigheter och skyldigheter som garanteras i anställningskontrakt för tillsvidareanställda och visstids-

anställda. Förnya insatserna för att ta itu med den parallella arbetsmarknad som härrör från "studentarbeten".

5. Inrätta ett system för att förutse vilka färdigheter och kunskaper som behövs för att man ska uppnå en anpassningsbar arbetsmarknad. Utvärdera effektiviteten hos den offentliga arbetsförmedlingen, särskilt beträffande yrkesvägledning och rådgivning, för att förbättra överensstämmelsen mellan kompetentillgång och arbetsmarknadens behov.
6. Rationalisera reglerade yrken och förbättra den administrativa kapaciteten vid konkurrensskyddsbyrån för att förbättra företagsklimatet och dra till sig investeringar.

Utfärdad i Bryssel den 12 juli 2011.

På rådets vägnar
J. VINCENT-ROSTOWSKI
Ordförande