

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 524 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Sloveniens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Sloveniens stabilitetsprogram 2019

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Sloveniens nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Sloveniens stabilitetsprogram 2019

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 politiken¹, särskilt artikel 5.2,

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 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken 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 i euroområdet, som godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 9 april 2019 antog rådet rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet (nedan kallad *rekommendationen för euroområdet*).
- (2) Med tanke på de nära inbördes kopplingarna mellan ekonomierna i Ekonomiska och monetära unionen bör Slovenien, i egenskap av medlemsstat som har euron som

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

valuta, säkerställa att rekommendationen för euroområdet, vilken avspeglas i rekommendationerna 1–3, genomförs till fullo och utan onödiga dröjsmål. Åtgärder för att minska regelbördan kommer att göra det lättare att följa den första rekommendationen för euroområdet vad gäller motståndskraftiga produkt- och tjänstemarknader, och åtgärder för att inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på de angivna områdena kommer att göra det lättare att följa den andra rekommendationen för euroområdet vad gäller gynnande av investeringar.

- (3) Landsrapporten 2019 för Slovenien² offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Slovenien hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (4) Den 15 april 2019 lade Slovenien fram sitt nationella reformprogram för 2019 och den 26 april 2019 sitt stabilitetsprogram för 2019. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (5) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå 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 europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning⁴ beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.
- (6) Slovenien omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I sitt stabilitetsprogram för 2019 förutspår regeringen att det samlade överskottet kommer att förbättras till 0,9 % av BNP under 2019 för att därefter nå 1,2 % av BNP 2022. På grundval av det omräknade strukturella saldoutplaneras det medelfristiga budgetmålet – vilket har ändrats från ett strukturellt överskott på 0,25 % av BNP 2019 till ett strukturellt underskott på 0,25 % från 2020 – att uppnås 2021⁵. Enligt stabilitetsprogrammet för 2019 väntas den offentliga skuldkvoten fortsätta att sjunka till 65,4 % av BNP under 2019 och till 54,7 % av BNP under 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är gynnsamt.
- (7) Den 13 juli 2018 rekommenderade rådet Slovenien att säkerställa att den nominella ökningen av primära offentliga nettoutgifter⁶ inte överstiger 3,1 % 2019, vilket

² SWD(2019) 1023 final.

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Det konjunkturrensade saldout exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

⁶ Primära offentliga nettoutgifter omfattar totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel samt icke-diskretionära förändringar i utgifter för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en

motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,65 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 finns det en risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen mot det medelfristiga budgetmålet 2019.

- (8) Under 2020 bör Slovenien uppnå sitt medelfristiga budgetmål. Enligt kommissionens vårprognos för 2019 är detta förenligt med en högsta nominell ökning av de primära offentliga nettoutgifterna på 4,0 %, vilket motsvarar en strukturell anpassning på 0,5 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 förväntas Slovenien, förutsatt fast politisk kurs, ligga nära det medelfristiga budgetmålet 2020. I nuläget visar bedömningen således på en risk för en viss avvikelse 2020. Även om den beräknade nominella tillväxttakten för de primära offentliga nettoutgifterna för närvarande ser ut att tyda på en risk för en viss avvikelse från kravet under 2020, kan den tyda på en risk för en betydande avvikelse från det kravet under 2019 och 2020 tillsammans. Om det strukturella saldot inte längre förväntas ligga nära det medelfristiga budgetmålet måste den samlade bedömningen i framtiden ta en möjlig avvikelse från kravet med i beräkningen. Enligt prognoserna kommer Slovenien att iaktta reglerna för skuldkriteriet 2019 och 2020. Allmänt sett anser rådet att de nödvändiga åtgärderna bör vidtas under 2019 och att Slovenien måste vara redo att vidta ytterligare åtgärder från och med 2020 om stabilitets- och tillväxtpaktens regler ska följas.
- (9) Den åldrande befolkningen kommer att anstränga hälso- och sjukvården och den långvariga vården och omsorgen i Slovenien. Finansieringen av hälso- och sjukvården är inte anpassad till att hantera de förväntade kostnadsökningarna från den åldrande befolkningen. Slovenien har hittills inte föreslagit några övergripande åtgärder för att säkerställa kvalitet, tillgänglighet och hållbara offentliga finanser på lång sikt i den slovenska hälso- och sjukvården. Ett utkast till lag om långvarig vård och omsorg håller på att utarbetas som en del av Sloveniens strategi för aktivt åldrande. Det är dock fortfarande oklart hur de planerade åtgärderna kommer att förbättra kostnadseffektiviteten, tillgängligheten och kvaliteten inom vården, förutom att den offentliga upphandlingen inom hälso- och sjukvården förväntas bli mer kostnadseffektiv genom bättre samordning. Investeringar i strukturer och utrustning inom hälso- och sjukvård och långvarig vård och omsorg kan bidra till att minska det framtida trycket på vårdsystemen.
- (10) Utmaningarna när det gäller pensionssystemets långsiktiga hållbarhet och tillräcklighet blir allt större eftersom andelen äldre i befolkningen ökar snabbare i Slovenien än i de flesta andra medlemsstater. I det dokument om utgångspunkter för moderniseringen av pensions- och invaliditetsförsäkringen som antogs 2017 av Ekonomiska och sociala rådet planerade arbetsmarknadens parter och den tidigare regeringen att anta en reform senast 2020, och i det nationella reformprogrammet 2019–2020 nämns möjligheten om en översyn av pensionssystemet för att främja hållbarheten i systemet på medellång och lång sikt och lämpliga nivåer på pensionerna. I programmet ställs också målet upp att förlänga arbetslivet och ge bättre möjligheter att dra nytta av äldre arbetstagares kapacitet, men det anges inte hur och när detta mål ska uppnås. En justering av den lagstadgade pensionsåldern i överensstämmelse med den ökade förväntade livslängden och åtgärder för att uppmuntra till senare pensionering skulle göra systemet mer hållbart. Tillräckliga pensioner utgör fortfarande en utmaning, eftersom vissa pensionstagare fortfarande befinner sig på eller under fattigdomsgränsen. Nästan 70 % av alla egenföretagare i Slovenien väljer att betala socialförsäkringsavgifter på den miniminivå som bara ger dem rätt till miniminivån på

fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan räknas av mot varandra.

ålderspensionen. Pensionernas tillräcklighet kan ökas ytterligare genom att få fler att omfattas av kompletterande pensionssystem och att på lämpligt sätt hantera förändrade yrkesbanor och minska risken för fattigdom bland äldre.

- (11) Sysselsättningen har fortsatt att stiga och arbetslösheten har minskat ytterligare. Samtidigt är långtidsarbetslösheten fortfarande högre än före krisen och utgör fortfarande nästan hälften av all arbetslöshet. Det finns fortfarande utmaningar särskilt när det gäller lågutbildade och äldre arbetstagare, eftersom deras sysselsättningsgrad och förvärvsfrekvens är bland de lägsta i EU. Deras deltagande i vuxenutbildning är mycket lågt. En utvärdering av strategier för att uppmuntra människor till arbete eller utbildning visar att de flesta befintliga programmen fungerar bra. Utgifterna på detta område är begränsade och lågutbildade och äldre arbetslösa deltagande i programmen begränsat. Det är därför särskilt viktigt att investera i effektiva åtgärder för att öka anställbarheten för lågutbildade och äldre arbetstagare, även när det gäller digital kompetens. Ökad sysselsättning bland äldre arbetstagare kommer också att bidra till att minska trycket på pensionssystemet. Den arbetsmarknadsreform som genomfördes 2013 har varit till stor hjälp för vissa utsatta grupper när det gäller att komma in på arbetsmarknaden, men tidsbegränsade anställningsförhållanden är fortfarande ett problem. Andelen människor som är i farozonen för fattigdom eller social utestängning har sjunkit, men ligger fortfarande över EU-genomsnittet för äldre människor.
- (12) Det finns tecken på brist på arbetskraft inom allt fler ekonomiska sektorer. Ett glapp mellan den kompetens som ungdomar förvärvar under sin utbildning och den kompetens som efterfrågas av arbetsgivarna verkar bidra till denna brist. Dessa brister, tillsammans med brister i hur ekosystemen för innovation fungerar, står i vägen för industriell omvandling inom de prioriterade områden i strategin för smart specialisering som fastställts i samråd med berörda parter. Det är av avgörande betydelse att framtidens arbetskraft utvecklar digital kompetens om ekonomins behov ska kunna uppfyllas.
- (13) Vissa åtgärder har antagits eller kommer att antas för att förbättra finansieringsmöjligheterna för företag i Slovenien och för att ge dem alternativ till banklån. Företag i Slovenien är dock fortfarande starkt beroende av banklån och kassaflöde för att täcka sina finansieringsbehov. Tillgången till eget kapital från privata marknader är fortfarande dålig. Riskkapitalet ökar, men från en mycket låg nivå. Värdet på börsen i Ljubljana är lågt och fortsätter att minska. Den begränsade och underutvecklade kapitalmarknaden, kombinerat med ogynnsamma ramvillkor som bland annat mindre företags dåliga finansiella kunskaper, hämmar inflödet av eget kapital och riskkapital till landet. Den begränsade tillgången till aktiemarknaderna utgör ett tillväxthinder för innovativa företag, men också för etablerade företag som skulle kunna dra nytta av en förändring av finansieringen.
- (14) Företagsverksamheten i Slovenien hålls tillbaka genom landets fortsatt stora regelbörda och administrativa börda. Denna börda anses vara ett centralt problem vid bedrivandet av affärsverksamhet i Slovenien. Den rör saker som tillstånd, rapporteringskrav, skatteförfaranden och ofta långa handelsrättsliga domstolsförfaranden. Svårigheter när det gäller att väcka åtal vid ekonomisk och finansiell brottslighet påverkar också företagsklimatet. Slovenien har tagit fram verktyg för att minska den administrativa bördan, bland annat SPOT-portalen (Slovenska poslovna točka) och ”Single Document”, som är riktade mot att hantera flera av de identifierade bördorna. Många av åtgärderna för att minska bördan har dock inte genomförts än, och effekterna av vissa genomförda åtgärder har inte

motsvarat förväntningarna. Slovenien har också genomfört vissa reformer för att liberalisera restriktiva yrkeskrav. Men vissa delar av kommissionens landsspecifika rekommendationer från 2017 har ännu inte behandlats, särskilt vad gäller advokater och fastighetsmäklare.

- (15) Det finns brister i fråga om konkurrens och insyn i offentlig upphandling i Slovenien, vilket bland annat framgår av den höga andelen avtal som ingåtts genom förhandlade förfaranden (utan inbjudan att lämna förslag). Skyddet mot korruption och otillåten samverkan mellan anbudsgivare, bland annat vid upphandling av lokala förvaltningar och statligt ägda företag, är fortfarande svagt. Oberoende tillsyn av offentlig upphandling saknar tillräckligt rättsliga garantier mot yttre påtryckningar eller inblandning, särskilt när det gäller disciplinära förfaranden och förslaget om att utse ledamöter i den nationella granskningskommissionen. En handlingsplan för att öka professionaliseringen av de som deltar i upphandlingar har införts, men graden av professionalisering är fortfarande låg. Myndigheterna anser att ekonomisk brottslighet och korruption har orsakat mycket skada under de senaste åren, men vissa reformer för att motverka korruption har fortfarande inte genomförts.
- (16) Trots den delvisa privatiseringen av 65 % av aktierna i Sloveniens största bank, Nova Ljubljanska Banka, är statens inblandning i ekonomin fortfarande hög, bland annat inom finanssektorn. De tidigare offentliggjorda privatiseringsplanerna har genomförts sakta. Fortsatta privatiseringar skulle göra företagen mer bärkraftiga på lång sikt och minska riskerna för de offentliga finanserna och risken för att snedvrida konkurrensen och resursfördelningen. Ytterligare försäljning av aktier i börsnoterade företag skulle också bidra till utvecklingen av den slovenska kapitalmarknaden.
- (17) Ekosystemet för forskning, utveckling och innovation måste förbättras om det ska kunna bli fullt fungerande, och stödåtgärderna är ofta inte samstämmiga. Begränsat stöd till företagsutbildning och tekniköverföring och i allmänhet svagt samarbete mellan vetenskap och näringsliv står i vägen för bildandet och expansionen av innovativa företag. De flesta små och medelstora företag i Slovenien har låg innovationskapacitet, och andelen innovativa företag i Slovenien håller på att minska och ligger under EU-genomsnittet. Sloveniens långsamma digitala omvandling begränsar produktivitetstillväxten. Det finns skillnader i innovationsresultaten mellan Sloveniens östra och västra regioner, vilket hindrar samarbete och nätverkande. Sloveniens framsteg mot att uppnå 2020 års utgiftsmål för forskning och utveckling har vänt, samtidigt som ökade investeringar i forskning, utveckling och innovation skulle stärka landets tillväxtpotential. Slovenien har en låg andel internationella studenter på alla nivåer inom eftergymnasial utbildning, särskilt på doktorandnivå, samtidigt som den internationella rörligheten för forskare och rörligheten mellan den akademiska världen och industrin fortfarande är begränsad.
- (18) Slovenien har för perioden fram till 2030 fastställt mål i fråga om energiinfrastruktur, energieffektivitet och förnybara energikällor i sitt utkast till nationell energi- och klimatplan, vilka kommer att kräva lämpliga investeringar. Sloveniens ekonomi är mer koldioxidintensiv än EU-genomsnittet, och andelen förnybar energi av den totala energiproduktionen stagnerar. Utvecklingen av andra förnybara energikällor än trä och vattenkraft är särskilt långsam. Sloveniens industri-, tjänste- och bostadssektor står för en högre andel av den totala slutliga energiförbrukningen än EU-genomsnittet. Dessutom är den befintliga energilagringsskapaciteten underutvecklad och kan inte tillgodose de behov som uppstår till följd av den icke-integrerade lokala produktionen av förnybara energikällor.

- (19) Transporter har blivit den största källan till koldioxidutsläpp; andelen totala utsläpp från denna sektor ligger över EU-genomsnittet. Sloveniens stora beroende av vägtransporter skapar problem med en hög energi- och koldioxidintensitet samt luftföroreningar och trafikolyckor. Det finns stort utrymme för förbättringar inom järnvägsinfrastruktur och i fråga om koldioxidsnål energi och hållbara transporter i allmänhet, vilket skulle kunna bidra till att minska dessa negativa effekter. Det finns fortfarande stora behov av investeringar på naturresursområdet för att en mer hållbar utvecklingsmodell ska kunna säkerställas. Sloveniens ekonomi är beroende av miljön, som håller på att försämrats. Ett starkt beroende av importerade råvaror i kombination med en låg återvinningsgrad hindrar övergången till en cirkulär ekonomi. Avloppssystemen i tätbebyggelse, bland annat infrastrukturen för uppsamling och rening, uppfyller inte EU:s krav fullt ut. Betydande delar av Sloveniens ekonomi är sårbara för naturkatastrofer, i synnerhet översvämningar.
- (20) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt på de områden som anges i bilaga D till landsrapporten⁷. Slovenien skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader. Att stärka landets administrativa kapacitet att förvalta dessa medel är en viktig faktor för att den här investeringen ska lyckas.
- (21) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Sloveniens ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2019 och det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Slovenien har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Slovenien utan också att unionens regler och riktlinjer har iakttagits. Detta har sin grund i behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.
- (22) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat stabilitetsprogrammet för 2019 och dess yttrande⁸ återspeglas särskilt i rekommendation 1.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Slovenien att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Uppnå det medelfristiga budgetmålet under 2020. Anta och genomföra reformer inom hälso- och sjukvården och långtidsvården som tillförsäkrar kvalitet, tillgänglighet och hållbara offentliga finanser på lång sikt. Säkerställa pensionssystemets hållbarhet och tillräcklighet på lång sikt, inklusive genom en justering av den lagstadgade pensionsåldern och en begränsning av förtida pensionsuttag. Öka anställbarheten för lågutbildade och äldre arbetstagare genom att förbättra relevansen för arbetsmarknaden när det gäller utbildning, livslångt lärande och aktiveringsåtgärder, bland annat genom högre digital kompetens.
2. Stödja utvecklingen av aktiemarknader. Förbättra företagsklimatet genom att minska regleringshinder och den administrativa bördan. Öka konkurrensen, professionaliseringen och den oberoende tillsynen inom offentlig upphandling. Genomföra privatiseringar i enlighet med befintliga planer.

⁷ SWD(2019) 1023 final.

⁸ Enligt artikel 5.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på forskning och innovation, en övergång till koldioxidsnål energi, hållbara transporter, särskilt när det gäller järnvägar, samt miljöinfrastruktur, med beaktande av regionala skillnader.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*