



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.6.2011
SEC(2011) 816 definitief

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Slovenië

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Slovenië voor de periode 2011-2014

{SEC(2011) 732 definitief}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Slovenië

en met een advies van de Raad

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Slovenië voor de periode 2011-2014

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.
- (2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten³ aangenomen, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werden verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011.

- (3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees Semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinatie, dat op de Europa 2020-strategie berust.
- (4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en ten gevolge op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.
- (5) Op 25 maart 2011 verzocht de Europese Raad voorts de lidstaten die aan het Euro Plus-pact deelnemen hun toezeggingen tijdig te presenteren om te kunnen worden opgenomen in de stabiliteits- of convergentieprogramma's en de nationale hervormingsprogramma's.
- (6) Op 18 en 19 april 2011 heeft Slovenië zijn geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2011 voor de periode 2010-2014 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden, zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (7) In de aan de crisis voorafgaande jaren maakte Slovenië een snelle economische groei door onder invloed van een stijgende uitvoer en toenemende investeringen. Slovenië werd echter zwaar getroffen door de crisis en zag in de periode 2008-2010 zijn bbp met bijna 10% krimpen, wat een deel van het voorafgaande inhaalproces tenietdeed. De interactie tussen automatische stabilisatoren, herstelmaatregelen en een sterke intrinsieke dynamiek van de uitgaven zorgden samen voor een stijging van het overheidstekort van 1,8% van het bbp in 2008 tot 6,0% van het bbp in 2009 (met brutoschuldniveaus van respectievelijk 21,9% van het bbp en 35,2%). De arbeidsmarkt reageerde met veel vertraging en de neerwaartse trend van de werkgelegenheid bleef dan ook aanhouden. Hoewel het werkloosheidspercentage beneden het EU-gemiddelde blijft, was er sprake van een sterke stijging ervan van 4,4% vóór de crisis tot 7,3% in 2010. Het economisch herstel verloopt tot dusver eerder traag en zal naar verwachting pas in 2012 aantrekken met een geraamde groei van 2,5% van het bbp.
- (8) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het geactualiseerde stabiliteitsprogramma komt de Raad tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario op korte termijn aannemelijk lijkt, en naar het einde van de programmaperiode te optimistisch is. Vertrekkende van 5,6% van het bbp in 2010, zou volgens het programma uiterlijk in 2013 het overheidstekort tot onder de referentiewaarde van 3% van het bbp worden teruggebracht, via een algemene beperking van de primaire uitgaven. Na de correctie van het buitensporige tekort wordt in het programma uitgegaan van een bescheiden vooruitgang in de richting van, maar niet de realisatie van, de middellangetermijndoelstelling (MTD) van een structureel evenwichtige begrotingssituatie. Hoewel de MTD op een meer ambitieus niveau dan in het vorige programma is vastgelegd, kan deze in deze fase niet als passend worden

beschouwd aangezien het niet duidelijk is of met deze doelstelling voldoende snelle vooruitgang in de richting van de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën kan worden verzekerd. Voor de periode 2011-2013 wordt een gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van ongeveer 0,5 procentpunt van het bbp gepland, (zoals berekend door de diensten van de Commissie volgens de algemeen aanvaarde methode op basis van de in het programma voorkomende informatie), een percentage dat onder de door de Raad aanbevolen gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning ligt. Bovendien kunnen de feitelijke resultaten op het vlak van het overheidstekort en de overheidsschuld slechter uitvallen dan de doelstellingen. Naar verwachting zullen er in het kader van een aanvullende begroting extra maatregelen worden aangenomen om de tekortdoelstelling voor 2011 te halen. Voor de periode na 2011 worden in het programma geen maatregelen gespecificeerd om de uitgaven in de hand te houden en kan de mogelijkheid van aanvullende financiële reddingsoperaties met alle negatieve gevolgen van dien voor het overheidstekort en de overheidsschuld niet worden uitgesloten.

- (9) Na in 2009 een piek te hebben bereikt, is het overheidstekort weliswaar afgenomen, maar verdere consolidatie met het oog op de correctie van het buitensporige tekort tegen 2013 en de realisatie van de MTD in de jaren daarna blijft een belangrijke uitdaging voor Slovenië. Conform de in de afgelopen jaren gevolgde consolidatiestrategie, hebben de in het stabiliteitsprogramma voor de periode 2011-2014 geplande verdere bezuinigingen op de uitgaven hoofdzakelijk betrekking op de loonkosten in de overheidssector, de sociale uitkeringen (met inbegrip van de pensioenen), en de overheidsinvesteringen. Het stabiliteitsprogramma bevat echter geen gedetailleerde informatie over de maatregelen die voor de periode na 2011 zijn gepland. Verdere corrigerende maatregelen lijken nodig om het tekort van 2011 te halen. De geloofwaardigheid van de consolidatiestrategie op middellange termijn zou worden verhoogd door de aanneming van meer structurele uitgavenbeperkende maatregelen – in tegenstelling tot de tijdelijke interventies die de recente consolidatie-inspanningen kenmerkten – en door een dwingender begrotingskader voor de middellange termijn. In het stabiliteitsprogramma wordt de invoering van een uitgavenregel bevestigd, maar moeten de details van essentiële bepalingen ervan, zoals de definitie van niet-naleving, nog worden uitgewerkt. Tot slot houdt een relatief lage doeltreffendheid van de uitgaven, bijvoorbeeld op het vlak van de gezondheidszorg en het onderwijs, in dat Slovenië mogelijk over extra ruimte voor verder consolidatie aan de uitgavenzijde beschikt zonder dat de kwaliteit van de openbare diensten in gevaar komt. In het stabiliteitsprogramma worden initiatieven aangekondigd die gericht zijn op de rationalisatie van overheidsdiensten, overdrachten en subsidies, en die een gemeenschappelijk systeem voor overheidsopdrachten invoeren, maar sommige van deze initiatieven dienen verder te worden gespecificeerd.
- (10) Van de vergrijzing gaat in Slovenië een aanzienlijk groter langetermijneffect op de begroting uit dan gemiddeld in de EU het geval is. Bovendien zijn de participatie- en werkgelegenheidspercentages voor oudere werknemers erg laag (36,5% en 35% in vergelijking met de respectievelijke EU-gemiddelden van 49,7% en 46,3%), hetgeen hoofdzakelijk te wijten is aan de lage pensioenleeftijd en onvoldoende prikkels voor actief ouder worden. Het parlement heeft recentelijk een pensioenhervorming goedgekeurd die gericht is op het verhogen van de pensioenleeftijd met behoud van de toereikendheid van de pensioenen. Volgens het stabiliteitsprogramma zou deze hervorming de leeftijdsgebonden uitgaven tot 2030 stabiliseren en daarom een

belangrijke eerste stap zijn bij het aanpakken van de betaalbaarheid van het pensioenstelsel. Op 5 juni 2011 werd hierover een referendum georganiseerd, waarbij het voorstel werd verworpen. Het probleem van de betaalbaarheid van het pensioenstelsel blijft dus bestaan en er zullen andere oplossingen voor moeten worden gevonden.

- (11) De arbeidsmarkt is grofweg opgesplitst tussen twee contractvormen: werknemers met vaste contracten genieten een strikte arbeidsbescherming in vergelijking met werknemers met tijdelijke arbeidsovereenkomsten. Het aandeel van jonge werknemers in de leeftijdsgroep van 15-24 jaar met een tijdelijk arbeidscontract is het hoogste van de EU (67% in 2009) en de overgang van tijdelijke naar vaste contracten lijkt relatief moeilijk te zijn. Eerdere pogingen om dit probleem aan te pakken, bleken niet afdoende. De regering is voornemens met de sociale partners te onderhandelen over een herziening van de wet op de arbeidsverhoudingen met het oog op het afstemmen van de uit de verschillende soorten arbeidsovereenkomsten voortvloeiende rechten en verplichtingen. Verder vormt "studentenwerk" een aanzienlijke, grotendeels ongereguleerde, fiscaal aantrekkelijke, parallelle arbeidsmarkt. Deze belangrijke kwestie komt niet aan de orde in het nationale hervormingsprogramma.
- (12) Naast de segmentatie worden de structurele problemen op de Sloveense arbeidsmarkt ook veroorzaakt door een gebrek aan overeenstemming tussen de behoeften op de arbeidsmarkt en de vaardigheden, iets wat in het nationale hervormingsprogramma wordt erkend. In het NHP wordt voorzien in intensieve investeringen in beroepsopleidingen om vaardigheden en inzetbaarheid te verbeteren. In het NHP worden plannen ontvouwen om de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt verder te verbeteren, waarbij het accent wordt gelegd op het verstrekken van loopbaanadviesdiensten in het gehele onderwijsstelsel. Er bestaan plannen voor een modernisering van de dienst voor arbeidsbemiddeling teneinde het aanbod van vaardigheden beter af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt. Succesvolle implementatie van deze hervormingen zou echter een verbetering van het systeem vereisen om tijdig huidige en toekomstige behoeften van de arbeidsmarkt te onderkennen.
- (13) De economische neergang werkt met vertraging door in de leningenportefeuilles en het stijgende aantal dubieuze leningen heeft de kosten van waardeverminderingen en voorzieningen voor de banken doen toenemen. De twee belangrijkste overheidsbanken zijn geherkapitaliseerd, hetgeen absoluut noodzakelijk was. De regering heeft ook maatregelen voorgesteld om de invordering van schuldvorderingen te bespoedigen en het lenen voor productieve activiteiten te stimuleren, hetgeen misschien niet volstaat om de kredietstroom naar de reële economie te herstellen. Verdere maatregelen kunnen derhalve vereist zijn.
- (14) Bepaalde segmenten van de dienstensector zijn afgeschermd tegen concurrentiedruk en worden gekenmerkt door hoge handelsmarges en een hoge concentratie, wat de kosten in de hele economie opdrijft. In combinatie met de hoge mate van staatsinmenging in de economie zorgt dit ervoor dat buitenlandse directe investeringen met mogelijk gunstige effecten relatief laag blijven. Slovenië is van plan de implementatie van de dienstenrichtlijn te versnellen omdat deze aanzienlijke vertraging heeft opgelopen. Slovenië wil eveneens de mededingingsautoriteit volledig onafhankelijk maken en nagaan welke overheidsactiva geschikt zijn voor verkoop.

Deze plannen zijn niet in detail gespecificeerd en er zijn risico's verbonden aan de tenuitvoerlegging ervan.

- (15) Slovenië heeft zich aangesloten bij het Euro Plus-pact. Hoewel het Sloveense nationale hervormingsprogramma mogelijke toezeggingen en doelstellingen aangeeft met betrekking tot de vier terreinen van het Euro Plus-pact, zijnde het verbeteren van het concurrentievermogen, het stimuleren van de werkgelegenheid, het bijdragen tot de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en het versterken van de financiële stabiliteit, was de Commissie op 7 juni nog niet formeel in kennis gesteld van vaste toezeggingen.
- (16) De Commissie heeft het stabiliteitsprogramma en het nationale hervormingsprogramma onderzocht.⁴ Daarbij heeft zij gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in België, alsook of de EU-regels en richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat het realiseren van het in het stabiliteitsprogramma vastgestelde tekortdoelstelling voor 2011 slechts mogelijk is mits aanvullende maatregelen worden genomen. Voor de periode na 2011 bestaan er belangrijke risico's met betrekking tot de tekort- en schuld-doelstellingen aangezien in het stabiliteitsprogramma geen duurzame maatregelen worden gespecificeerd om de uitgaven in de hand te houden. Het nationale hervormingsprogramma omvat maatregelen om de financiële sector te herstellen, maar deze kunnen niet genoeg ambitieus blijken. De beoordeling wijst voorts uit dat de binnenlandse groeibronnen moeten worden gestimuleerd, met name door het verhogen van de arbeidsparticipatie van jonge en oudere werknemers via het verminderen van de segmentatie van de arbeidsmarkt en het wegwerken van mismatches op het gebied van vaardigheden. Tot slot is er behoefte aan het versterken van het concurrentievermogen en aan het scheppen van investerings- en groeimogelijkheden in de dienstensector en de netwerkindustrieën.
- (17) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 op grond van artikel 126, lid 7, VWEU, heeft de Raad de actualisering 2011 van het stabiliteitsprogramma van Slovenië onderzocht. Zijn advies⁵ daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011, heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Slovenië onderzocht,

BEVEELT AAN dat Slovenië in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

- (1) De tekortdoelstelling voor 2011 te realiseren, de tekortdoelstelling voor 2012 met concrete maatregelen te onderbouwen en de vereiste consolidatie nauwgezet uit te voeren, waarbij de regering klaar om aanvullende maatregelen te nemen teneinde mogelijke ontsporingen te voorkomen. Tijdens de programmaperiode dit vereiste aanpassingsproces te ondersteunen met het oog op het halen van een passende

⁴ SEC(2011) 732.

⁵ Uit hoofde van artikel 5, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

middellangetermijndoelstelling via structurele maatregelen om de uitgaven in de hand te houden, alsook gesignaleerde inefficiënties aan te pakken met een dwingender begrotingskader voor de middellange termijn.

- (2) Maatregelen te nemen om de betaalbaarheid op lange termijn van het pensioenstelsel te verzekeren, met behoud van de toereikendheid van de pensioenen. De participatiegraad van oudere werknemers te verhogen door het invoeren van prikkels om later met pensioen te gaan en door het verder ontwikkelen van een actief arbeidsmarktbeleid en maatregelen voor levenslang leren.
- (3) Verdere maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat in de hele banksector verliezen op leningen voldoende worden erkend en balansen voldoende worden gesaneerd.
- (4) In overleg met de sociale partners en overeenkomstig de nationale praktijken maatregelen te nemen om de asymmetrie in de in het kader van vaste en tijdelijke contracten gewaarborgde rechten en verplichtingen te reduceren. Nieuwe inspanningen te leveren om de parallelle arbeidsmarkt aan te pakken, die het gevolg is van "studentenwerk".
- (5) Een systeem op te zetten voor het voorspellen van vaardigheden en bekwaamheden zodat de arbeidsmarkt beter op de desbetreffende behoeften inspeelt. De doeltreffendheid van de openbare dienst voor arbeidsbemiddeling, en in het bijzonder van de diensten voor loopbaanbegeleiding en –advies te evalueren, om de vaardigheden beter op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen.
- (6) De gereguleerde beroepen te stroomlijnen en de administratieve capaciteit van de mededingingsautoriteit te versterken om het ondernemingsklimaat te bevorderen en investeringen aan te trekken.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*