



Bruxelles, den 29.5.2013
COM(2013) 396 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud i Slovenien til ophør

{SWD(2013) 396 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud i Slovenien til ophør

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 126, stk. 7,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) I henhold til artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (2) Stabilitets- og vækstpakten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse.
- (3) Den 2. december 2009 besluttede Rådet i overensstemmelse med artikel 126, stk. 6, i TEUF, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Slovenien, og rettede en henstilling¹ med henblik på korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013 i overensstemmelse med artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud². For at bringe det offentlige underskud ned under 3 % af BNP på en troværdig og holdbar måde henstilledes det til de slovenske myndigheder om at gennemføre de finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger i 2010 som planlagt, at sikre en gennemsnitlig årlig strukturel tilpasning af budgettet på ¾ % af BNP i perioden 2010-2013 og fastlægge de fornødne foranstaltninger med henblik på at opnå en korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013 i det omfang konjunkturf forholdene tillader det, og fremskynde reduktionen af underskuddet, hvis de økonomiske eller budgetmæssige forhold viser sig at være bedre end forventet på det pågældende tidspunkt.
- (4) Den 15. juni 2010 konkluderede Kommissionen på grundlag af sin prognose fra foråret 2010, at Slovenien havde truffet virkningsfulde foranstaltninger i overensstemmelse med Rådets henstilling af 2. december 2009 for at bringe sit offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP, og anså det derfor ikke for nødvendigt at gå videre i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

¹ Samtlige dokumenter vedrørende procedurerne i forbindelse med det uforholdsmæssigt store underskud i Slovenien findes på:

² http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/slovenia_en.htm
EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

- (5) Ifølge artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret henstilling efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, hvis der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, og uventede negative økonomiske forhold med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser gør sig gældende efter vedtagelsen af henstillingen. Hvorvidt der er tale om, at uventede negative økonomiske forhold gør sig gældende med store ugunstige virkninger for de offentlige finanser, vurderes i forhold til den økonomiske prognose, som ligger til grund for Rådets henstilling.
- (6) I henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 skal Rådet rette henstillinger til den pågældende medlemsstat med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør inden for en given frist. I henstillingen skal der være fastsat en frist på højst seks måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. I en henstilling om korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud bør Rådet ligeledes pålægge, at der nås årlige budgetmål, som på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, svarer til en årlig minimumsforbedring af den strukturelle saldo, dvs. den konjunkturkorrigerede saldo minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, på mindst 0,5 % af BNP som benchmark.
- (7) Kommissionen finder på grundlag af sin grundige gennemgang af Sloveniens forhold i 2013, at landet befinder sig i en situation med uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Hvis der skal opnås holdbare finanspolitiske, makroøkonomiske og arbejdsmarkedsrelaterede forbedringer, kræver det, at der samtidig gøres en indsats for at reducere de makroøkonomiske ubalancer og korrigere det uforholdsmæssigt store underskud.
- (8) I Kommissionens prognose fra efteråret 2009, som lå til grund for Rådets henstilling af 2. december 2009 efter artikel 126, stk. 7, i TEUF, forventedes der en vækst i Sloveniens økonomi på 1,3 % i 2010 og på 2,0 % i 2011. År 2012 og 2013 lå uden for denne prognoses tidshorisont, men ud fra den antagelse, at der ville ske en gradvis lukning af det store negative outputgab senest i 2015, forventedes der en højere vækst i 2012 og 2013 end i 2011. Selvom væksten i BNP i 2010 næsten var på højde med den vækst, der blev prognosticeret i Kommissionens prognose fra efteråret 2009, var den i 2011 lavere end de 2,0 %, der forventedes. Sloveniens økonomi faldt således tilbage i recession i 2012. Af Kommissionens ajourførte prognose fra foråret 2013³ fremgår der et langt mere negativt scenario end det, der blev prognosticeret på det tidspunkt, hvor Rådets henstilling for 2013 blev vedtaget. Alt i alt viste væksten i BNP sig at være markant lavere end forventet ifølge Kommissionens prognose fra efteråret 2009. Dette har en negativ effekt på både indtægts- og udgiftssiden sammenlignet med det scenario, der forventedes på tidspunktet for Rådets henstilling.
- (9) Faldet i det reale BNP i Slovenien er sket væsentligt hurtigere end i euroområdet som helhed som følge af den globale økonomiske og finansielle krise såvel som indenlandske ubalancer. Faldet i det reale BNP på 7,8 % i 2009 skyldtes hovedsagelig udviklingen i bruttokapitaldannelsen. Det eksportdrevne opsving, som Slovenien oplevede i 2010 og 2011, hvor det reale BNP steg med henholdsvis 1,2 % og 0,6 % var dog beskedent, eftersom den svage indenlandske efterspørgsel var lidt af en

³ Denne prognose er baseret på Kommissionens prognose fra foråret 2013, hvori tidshorisonten er udvidet til 2015. Ajourføringen inkorporerer to obligationer, der er udstedt på det amerikanske marked den 2. maj 2013, som har indvirkning på renteudgifter, underskud og gæld.

stopklods. I 2012 faldt den slovenske økonomi tilbage i en såkaldt dobbeltrecession med en negativ vækst i det reale BNP på -2,3 %. Den udenlandske nettoefterspørgsel, som bidrog positivt til væksten, kunne tilskrives en solid vækst i eksporten til tredjelandsmarkeder og et skarpt fald i importen som følge af en svag indenlandsk efterspørgsel.

- (10) Ifølge Kommissionens ajourførte prognose fra foråret 2013 forventes der et yderligere fald i det reale BNP på 2,0 % i 2013 som følge af faldende beskæftigelse, negativ vækst i reallønningerne og et fortsat fald i investeringerne. Nedgearingen hos ikke-finansielle virksomheder og rehabiliteringen af banksektoren forventes at skride frem, men endnu ikke i en sådan grad, at det er tilstrækkeligt til at sætte skub i en ny investeringscyklus. Det forventes derfor, at privatforbrug og investering fortsat vil være den største hæmsko for vækst. Den udenlandske nettoefterspørgsels bidrag til væksten forventes at falde en smule. Det forventes, at recessionen vil fortsætte med en vækst i BNP på -0,1 % i 2014, hvilket skyldes forsinkelser i spørgsmålet om at finde en løsning på bankkrisen og omstrukturering af det stærkt gældstyngede erhvervsliv. Væksten i det reale BNP forventes at være på 1,3 % i 2015 i kraft af en gradvis styrket indenlandsk efterspørgsel, som hovedsagelig kan tilskrives en rehabilitering af banksektoren, fortsat nedgearing hos de private virksomheder og større forbrugertillid.
- (11) I 2009 voksede det offentlige underskud drastisk til 6,2 % af BNP som følge af den indbyggede stærke dynamiske vækst i udgifterne, dvs. hovedsagelig renteudgifter og sociale overførsler. Konsolideringsforanstaltningerne i 2010, som i de fleste tilfælde blev gennemført på ad hoc-basis, tog især sigte på at reducere stigningen i de offentlige lønomkostninger og sociale ydelser. Indeksreguleringen af de sociale ydelser, herunder pensioner, og af offentlige lønninger blev halveret i 2010, og der blev lagt en dæmper på visse bonusordninger. På indtægtssiden blev punktafgifterne på alkohol, cigaretter og mineralolie forhøjet. Disse foranstaltninger, som blev godkendt før vedtagelsen af Rådets henstilling vedrørende proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, bidrog til, at det samlede underskud blev reduceret en smule i 2010 til 5,9 % af BNP.
- (12) Budgettet for 2011 omfattede en videreførelse og styrkelse - i de fleste tilfælde i endnu et år - af de udgiftsreducerende konsolideringsforanstaltninger fra 2010. På indtægtssiden blev punktafgifterne på cigaretter yderligere forhøjet. Ikke desto mindre steg det samlede underskud til 6,4 % af BNP i 2011, hvor kapitalstøtteforanstaltninger til tabsgivende statsejede virksomheder og éngangsforanstaltninger bidrog til underskuddet med 1,4 % af BNP.
- (13) I henhold til indberetningen fra marts 2013 som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud som valideret af Kommissionen (Eurostat) var det offentlige underskud i 2012 på 4,0 % af BNP. Dette underskud dækker over endnu en rekapitalisering i juni 2012 af den største bank svarende til ca. 0,2 % af BNP, hvilket betragtes som en éngangsforanstaltning. Regeringen gennemførte en omfattende reduktion af de løbende udgifter ved at skære ned i de offentlige lønninger og sociale overførsler. De fleste konsolideringsforanstaltninger er dog igen kun midlertidige. Derudover blev de offentlige investeringer endnu engang reduceret, hvilket resulterede i en nedgang i reelle tal på i alt 45 % siden 2009. Endelig var kapitaltilførsler, også éngangstilførsler, til offentlige virksomheder markant lavere end i 2011. På indtægtssiden sænkede regeringen selskabsskatteprocenten og indførte højere fradrag i forbindelse med investeringer og F&U.

- (14) Ifølge Kommissionens ajourførte prognose fra foråret 2013 forventes det offentlige underskud at være på 5,5 % af BNP i 2013. Hvis man imidlertid ikke medregner de to éngangsforanstaltninger, nemlig konvertering af hybride gældsinstrumenter til egenkapital hos de to største banker svarende til 1,2 % af BNP, forventes underskuddet i 2013 at være på 4,3 % af BNP. Det forventede underskud på 5,5 % af BNP svarer til det nationale mål for underskuddet i 2013 på 7,9 % af BNP, som fremgår af det ajourførte stabilitetsprogram for 2013, der inkluderer rekapitalisering af banker i størrelsesordenen 3,7 % af BNP. I 2013 forventes der en vis forbedring af de offentlige finanser som følge af virkningen af et helt års gennemførelse af besparelsesforanstaltningerne i loven om afbalancering af de offentlige finanser, som trådte i kraft i juni 2012, og nye foranstaltninger i 2013-budgettet, som tager sigte på at forhøje indtægterne. Arbejdsmarkedssituationen, som fortsat forringes, forventes at resultere i faldende sociale bidrag. Derimod forventes det, at de sociale overførsler stiger igen, fordi der i slutningen af 2012 og begyndelsen af 2013 fortsat tilgår et betragteligt antal nye pensionister.
- (15) Ifølge Kommissionens ajourførte prognose fra foråret 2013 forventes det offentlige underskud ved uændrede politikker at være på 4,9 % af BNP i 2014. Budgettet for 2014 omfatter ingen nye diskretionære foranstaltninger, bortset fra en sænkning af selskabsskatten til 16 % og en vidtgående stabilisering af den offentlige sektors lønomkostninger til niveauet i 2013. På udgiftssiden forventes navnlig renteudgifterne og de sociale overførsler fortsat at stige som følge af højere gæld, et voksende antal pensionister og indeksregulering af pensioner. Ved uændrede politikker forventes underskuddet at være på 5,5 % af BNP i 2015. Denne prognose omfatter yderligere stigninger i renteudgifterne, større offentlige lønomkostninger efter udløbet af de midlertidige foranstaltninger, der tager sigte på at begrænse stigningen i de offentligt ansattes lønninger, og det sidste skridt i den gradvise sænkning af selskabsskatten med 1 procentpoint til 15 %.
- (16) Hvis man ser bort fra de yderligere finansielle midler, der bliver brug for til at konsolidere bankerne, ser de risici, der knytter sig til underskudsfremskrivningerne, afbalancerede ud. De positive risikofaktorer kan tilskrives de nye besparelsesforanstaltninger, der er annonceret i tillægsbudgettet for 2013, mens de negative risikofaktorer kan tilskrives en dårlig gennemførelse af budgettet og en domstolsafgørelse, der stadig bestrides af regeringen, hvori det fastsættes, at den lønforhøjelse til offentligt ansatte, der blev udsat i 2010, skal betales.
- (17) Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2013 skønnes den gennemsnitlige finanspolitiske indsats umiddelbart at være på 0,5 % af BNP i perioden 2010-2013. Konsolideringen blev udskudt til 2012 og 2013. Når der tages højde for virkningerne af korrektioner af den potentielle outputvækst mellem den nuværende prognose og de fremskrivninger, der ligger til grund for Rådets henstillinger af 2. december 2009, og virkningen af indkomstudviklingen sammenlignet med den udvikling, som standardelasticiteter giver formodning om, skønnes den gennemsnitlige årlige justering af den strukturelle saldo fra 2010 til 2013 at være på 1,1 % af BNP. Dette er højere end den anbefalede gennemsnitlige årlige finanspolitiske indsats på $\frac{3}{4}$ % af BNP.
- (18) De yderligere konsolideringsforanstaltninger, som de slovenske myndigheder har gennemført i perioden 2010-2013 som følge af Rådets henstilling vedrørende proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, skønnes på grundlag af en "bottom up-beregning" at beløbe sig til i alt ca. $\frac{6}{4}$ % af BNP. Dette skøn omfatter ikke konsolideringsforanstaltninger svarende til 0,8 % af BNP fra 2010-

budgettet, som allerede indgår i Kommissionen prognose fra efteråret 2009. Der er gennemført foranstaltninger svarende til ca. 5 % af BNP, der navnlig har omfattet strammere indekseringsordninger og nedskæringer i den offentlige sektors lønninger og sociale ydelser såvel som højere indirekte skatter. Derudover har myndighederne skåret kraftigt ned på de offentlige investeringer - en nedskæring, der svarer til ca. 1¾ % af BNP i perioden 2010-2012.

- (19) Slovenien står over for en stærkt stigende statsgæld som følge af vedvarende høje primære underskud og i mindre grad som følge af stock-flow-justeringer og højere rentebetalinger. Gælden er steget fra blot 22 % af BNP i 2008 til 54 % af BNP i 2012. Ifølge Kommissionens ajourførte prognose fra foråret 2013 forventes gælden at stige til 61 % af BNP i 2013, hvorved traktatens referenceværdi overskrides. Ved uændrede politikker forventes gælden at stige yderligere til 69 % af BNP i 2015. Disse prognoser omfatter ikke statsgarantier svarende til 11 % af BNP for overførsler af aktiver til et bankporteføljeadministrationsselskab og likvide midler svarende til 3 % af BNP til rekapitalisering, jf. loven om bankstabilitet.
- (20) Slovenien har været ramt af uventede negative økonomiske forhold. Økonomien befinder sig i en dobbeltrecession, som forventes at fortsætte ind i 2014. Dette har negative konsekvenser for beskæftigelsen, arbejdsløsheden er steget markant, og væksten i reallønningerne er negativ. Slovenien befinder sig desuden i en situation med uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer, som er en alvorlig hindring for investering. Den indenlandske efterspørgsel falder derfor fortsat. Dette har en negativ effekt på både indtægts- og udgiftssiden sammenlignet med det scenario, der forventedes på tidspunktet for Rådets henstilling. I overensstemmelse med reglerne i stabilitets- og vækstpakken bør fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i Slovenien forlænges til 2015.
- (21) Hvis fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud forlænges med to år, ville det være i tråd med et mellemliggende mål for det samlede underskud på 4,9 % af BNP i 2013 (3,7 % af BNP ikke iberegnet éngangsudgifter til rekapitalisering af de to største banker svarende til 1,2 % af BNP) 3,3 % af BNP i 2014 og 2,5 % af BNP i 2015. Den tilgrundliggende forbedring af den strukturelle budgetsaldo, som disse mål ville indebære, er 0,7 % af BNP i 2013, 0,5 % af BNP i 2014 og 0,5 % af BNP i 2015, idet de sidste to procentsatser svarer til den minimumsforbedring, der kræves i henhold til artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997. For at nå ovennævnte strukturelle mål, vil de slovenske myndigheder skulle gennemføre yderligere konsolideringsforanstaltninger svarende til 1 % af BNP i 2013 og 1½ % af BNP i 2014 og 1½ % af BNP i 2015 foruden de foranstaltninger, der allerede er medtaget i basisscenariet. I forbindelse med disse mål er der taget hensyn til behovet for at kompensere for de negative følgevirkninger, som den finanspolitiske konsolidering har for de offentlige finanser, navnlig som følge af konsolideringens indvirkning på væksten i BNP.
- (22) Det fremgår af Europa-Kommissionens rapport om finanspolitisk holdbarhed 2012, at risikoen for Slovenien i den henseende er høj på mellemlang og lang sigt. Ifølge rapporten fra 2012 om befolkningsaldringen forventes det, at de samlede aldersrelaterede offentlige udgifter vil stige markant i perioden 2010-2060. Det vil således være nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger til at begrænse stigningen i aldersrelaterede udgifter ved at foretage en yderligere justering af parametrene for pensions- og socialsikringsordningerne som et bidrag til holdbare offentlige finanser på lang sigt.

- (23) Slovenien opfylder betingelserne for en forlængelse af fristen for korrektion af det uforholdsmæssigt store offentlige underskud som omhandlet i artikel 3, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

- (1) Slovenien bør senest i 2015 bringe den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør.
- (2) På basis af Kommissionens ajourførte prognose fra foråret 2013 bør Slovenien nå målet om et offentligt underskud på 4,9 % af BNP i 2013 (3,7 % af BNP ikke iberegnet éngangsudgifter til rekapitalisering af de to største banker svarende til 1,2 % af BNP), 3,3 % af BNP i 2014 og 2,5 % af BNP i 2015, hvilket svarer til en årlig forbedring af den strukturelle saldo på 0,7 % af BNP i 2013, 0,5 % af BNP i 2014 og 0,5 % af BNP i 2015 med henblik på senest i 2015 at bringe det offentlige underskud ned under tærsklen på 3 % af BNP.
- (3) Slovenien bør nøje gennemføre de allerede vedtagne foranstaltninger med henblik på at øge indtægterne fra især de indirekte skatter og reducere lønudgifterne i den offentlige sektor og sociale overførsler, idet Slovenien skal være klar til at supplere disse med yderligere foranstaltninger, hvis de ikke giver de forventede resultater, eller hvis visse foranstaltninger ophæves af retsvæsenet.
- (4) Derudover bør Slovenien fastlægge, vedtage og gennemføre nye strukturelle konsolideringsforanstaltninger, foruden dem, der allerede er omfattet af Kommissionen ajourførte prognose fra 2013, hvis dette er nødvendigt for at kunne korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2015.
- (5) Rådet giver de slovenske myndigheder indtil den [1. oktober 2013] til at træffe virkningsfulde foranstaltninger og til i overensstemmelse med artikel 3, stk. 4a, i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 at aflægge rapport om den konsolideringsstrategi, som påtænkes anvendt til at nå målene.

De slovenske myndigheder bør desuden i) fremskynde nedbringelsen af det samlede underskud i 2014 og 2015, hvis de økonomiske og budgetmæssige forhold bliver bedre end forventet på nuværende tidspunkt ii) fastlægge, vedtage og gennemføre strukturelle konsolideringsforanstaltninger, som gradvis reducerer udgiftsniveauet i forhold til BNP, sikrer en holdbar forbedring af den offentlige strukturelle saldo, støtter økonomiens vækstpotentiale, herunder også ved at undgå yderligere nedskæringer i de offentlige investeringer, og gradvis fører til en faldende gældskvote. Endelig er det for at sikre en vellykket finanspolitisk konsolideringsstrategi vigtigt at understøtte den finanspolitiske konsolidering med omfattende strukturelle reformer i tråd med Rådets henstilling til Slovenien i forbindelse med det europæiske semester og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.

Ud over rapporten i punkt 5 bør de slovenske myndigheder rapportere om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af disse henstillinger, mindst hver [sjette måned] samt i et særskilt kapitel i stabilitetsprogrammet, indtil det uforholdsmæssigt store underskud er fuldt ud korrigeret.

Denne henstilling er rettet til Republikken Slovenien.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*