



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.4.2004
COM(2004) 238 definitief

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

**inzake de actualisering 2004 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van
de lidstaten en de Gemeenschap
(voor de periode 2003-2005)**

(ingediend overeenkomstig artikel 99, lid 2, van het EG-Verdrag)

INHOUDSOPGAVE

I.	Algemene richtsnoeren voor het economisch beleid	3
1.	Bestaande strategie blijft geldig.....	3
2.	Economisch klimaat is verbeterd	4
3.	Integratie van de tien nieuwe lidstaten in de GREB's voor de periode 2003-2005.....	5
3.1	Een op groei en stabiliteit gericht macro-economisch beleid	6
3.2	Economische hervormingen om het groeipotentieel van Europa te verhogen.....	7
3.3	Versterken van de duurzaamheid	10
II.	Richtsnoeren per land.....	12
1.	België	12
2.	Denemarken	12
3.	Duitsland	12
4.	Griekenland	13
5.	Spanje.....	14
6.	Frankrijk.....	14
7.	Ierland	15
8.	Italië	15
9.	Luxemburg	16
10.	Nederland	16
11.	Oostenrijk.....	17
12.	Portugal	17
13.	Finland	18
14.	Zweden.....	18
15.	Verenigd Koninkrijk	18
16.	Cyprus	19
17.	Tsjechische Republiek	24
18.	Estland	29
19.	Hongarije	34
20.	Letland	39
21.	Litouwen	44
22.	Malta	49
23.	Polen	53
24.	Slowakije	59
25.	Slovenië	64

I. ALGEMENE RICHTSNOEREN VOOR HET ECONOMISCH BELEID

1. BESTAANDE STRATEGIE BLIJFT GELDIG

Op 26 juni 2003 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap voor de periode 2003-2005¹. Deze globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB's) vormen de economische beleidsstrategie van de EU op middellange termijn. De GREB's zijn toegespitst op de bijdrage die het *economisch* beleid kan leveren om de strategische doelstelling van Lissabon te verwezenlijken. In de GREB's ligt de nadruk op:

- een op groei en stabiliteit gericht macro-economisch beleid;
- economische hervormingen om het groeipotentieel van Europa te verhogen; en
- versterken van de duurzaamheid.

Tegen de achtergrond van de resultaten van een eerste evaluatie van het aan de GREB's voor 2003-2005 gegeven gevolg zoals deze in het tenuitvoerleggingsverslag² zijn gepresenteerd en in het licht van de richtlijnen die tijdens de voorjaarsbijeenkomst van 2004 van de Europese Raad zijn verstrekt, wordt met deze aanbeveling beoogd de bestaande strategie te actualiseren en aan te vullen. Het wordt niet nodig geacht ingrijpende beleidsaanpassingen door te voeren die een wijziging in de algemene richtsnoeren vereisen. In deze actualisering ligt de nadruk op de integratie van de tien nieuwe lidstaten in het bestaande kader voor de coördinatie van het economisch beleid.

In deel I van deze actualisering wordt nader ingegaan op de relevante overwegingen waarmee rekening moet worden gehouden bij de toepassing van de algemene richtsnoeren van de GREB's voor 2003-2005 op de nieuwe lidstaten. Alle bestaande algemene richtsnoeren blijven geldig en zijn derhalve niet gewijzigd. Zij zijn van toepassing op alle lidstaten en de Gemeenschap. Ter aanvulling van de bestaande strategie worden in deel II landenspecifieke aanbevelingen voor de tien nieuwe lidstaten uiteengezet. Dat deel bevat tevens actualisering van de landennotities voor Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk met het oog op een aanpassing van het begrotingsbeleid.

¹ Aanbeveling 2003/555/EG van de Raad van 26 juni 2003 inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Gemeenschap (voor de periode 2003-2005), bekendgemaakt in Publicatieblad L 195 van 1.8.2003, blz. 1.

² Mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor de periode 2003-05, COM(2004) 20 definitief, aangenomen op 21 januari 2004.

2. ECONOMISCH KLIMAAT IS VERBETERD

Het economisch herstel zet eindelijk door in de EU onder impuls van een algemene verbetering van de internationale omgeving. Na de aanneming van de GREB's in de zomer van 2003 is de BBP-groei geleidelijk versneld, waarbij de uitvoer fungeerde als de drijvende kracht achter het ontluikende herstel, ondanks een appreciatie van de euro. Ook de voorwaarden voor een verbetering van de binnenlandse vraag zijn thans vervuld: zowel het ondernemers- als het consumentenvertrouwen is erop vooruitgegaan, de rentetarieven bevinden zich op een historisch laag peil en de aandelenkoersen zijn zich aan het herstellen. Tegen deze achtergrond wordt in de economische voorjaarsprognoses 2004 een verdere opleving voorspeld, waarbij ervan uit wordt gegaan dat de groei tegen eind 2004 het potentiële niveau zal bereiken. Deze eerste tekenen van een groeiherstel moeten worden geconsolideerd. In december 2003 heeft de Europese Raad het initiatief ondersteund om doelgerichte actie te ondernemen teneinde een duurzame groei te bevorderen.

Verwacht wordt dat de inflatie in de loop van 2004 zal teruglopen tot minder dan 2 procent en in 2005 verder zal afnemen. Hoewel de stijgingen van de gereguleerde prijzen en de indirecte belastingen in 2004 een opwaartse invloed zullen uitoefenen op het prijspeil, zal het wegebben van de tijdelijke effecten van in het verleden doorgevoerde verhogingen van bepaalde voedingsmiddelenprijzen een tegengestelde werking hebben. Ook de appreciatie van de euro zal de prijsstijging afremmen. Zo heeft zij de stijging van de in dollar uitgedrukte aardolieprijs grotendeels geneutraliseerd. Voorts wordt ervan uitgegaan dat de loonmatiging op middellange termijn zal aanhouden. In combinatie met het conjuncturele herstel van de arbeidsproductiviteit kan dit ertoe leiden dat de nominale arbeidskosten per eenheid product sterk teruglopen, hetgeen de prijsstabiliteit in de hand zou werken.

De situatie op de arbeidsmarkt reageert gewoonlijk met enige vertraging op de economische ontwikkelingen. Na in 2003 te zijn gestagneerd, zal de werkgelegenheid dan ook vermoedelijk gunstig worden beïnvloed door de in de tweede helft van vorig jaar opgetreden conjunctuuromslag en opleving van de algemene economische activiteit. Gezien het feit dat het herstel zich slechts geleidelijk aftekent, wordt verwacht dat de werkgelegenheid dit jaar enkel een bescheiden toename te zien zal geven en volgend jaar krachtiger zal groeien.

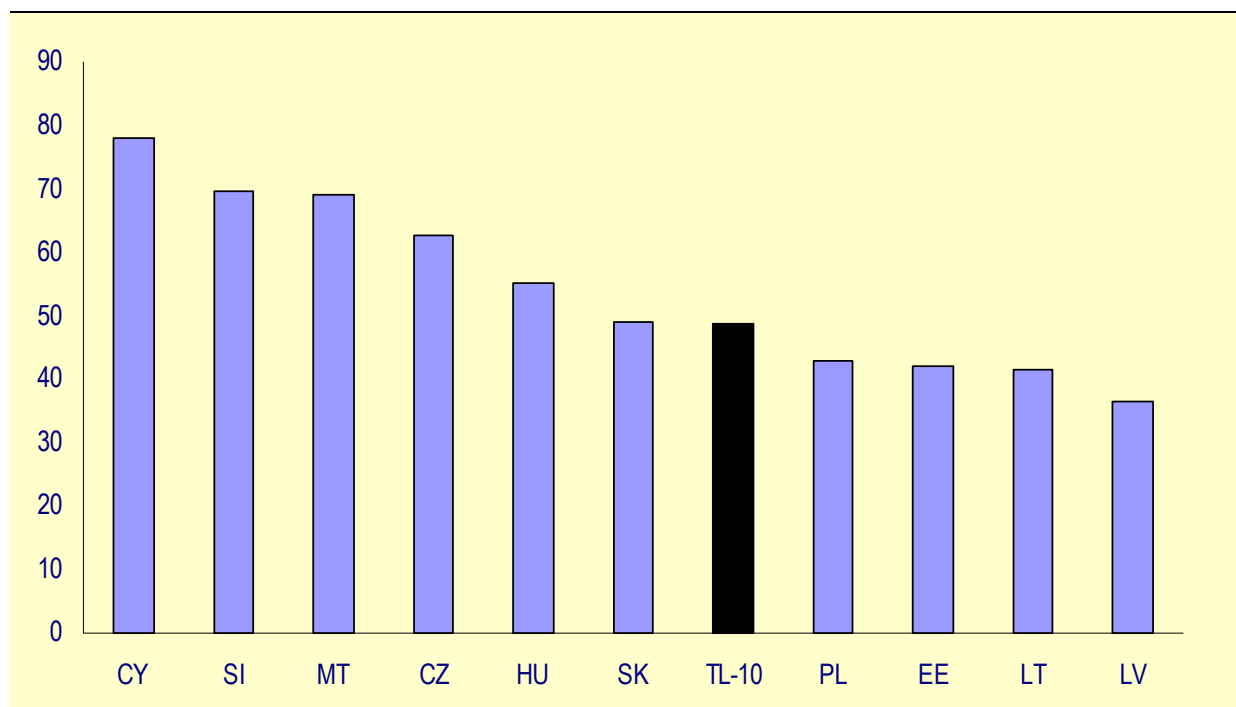
Al bij al sporen de economische ontwikkelingen met de verwachtingen die heersten toen de economische beleidsstrategie op middellange termijn werd uitgestippeld: de economie is zich aan het herstellen, zij het in een matig tempo, en de vooruitzichten voor 2004-2005 duiden niet op macro-economische onevenwichtigheden die tot een beleidswijziging nopen. Tegelijkertijd blijkt uit de prognose dat het aanpassingsvermogen van de EU-economie beperkt blijft en de potentiële groei laag. Het is daarom van essentieel belang dat van het verbeterende economische klimaat optimaal gebruik wordt gemaakt om doorslaggevende vooruitgang te boeken bij het dichten van de kloof tussen de geplande en de uiteindelijk doorgevoerde structurele hervormingsmaatregelen. De zich thans aftekenende opleving van de economische activiteit kan verder worden geschraagd door het voeren van een gedegen macro-economisch beleid en door de vastberaden tenuitvoerlegging van alle groeibevorderende economische hervormingen die in de GREB's voor 2003-2005 zijn aangegeven.

3. INTEGRATIE VAN DE TIEN NIEUWE LIDSTATEN IN DE GREB'S VOOR DE PERIODE 2003-2005

De toetreding van Cyprus, de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië op 1 mei 2004 betekent een mijlpaal in de geschiedenis van de Unie.

De uitbreiding zal mede leiden tot een nieuwe economische dynamiek met elkaar versterkende effecten. Het groeipotentieel van de nieuwe lidstaten wordt op ongeveer 4 procent per jaar geraamd, onder meer als gevolg van de goede vorderingen die zij de afgelopen jaren hebben gemaakt bij het doorvoeren van structurele en institutionele hervormingen. De interne markt zal worden uitgebreid tot 455 miljoen burgers. In weerwil van de recentelijk geboekte vooruitgang moet evenwel worden erkend dat de uitgangspositie van de toetredende landen verschillend is en dat zij aanvankelijk slechts 5 procent van het BBP van de Unie voor hun rekening zullen nemen. Met een inkomenspeil van minder dan de helft van het gemiddelde voor de EU-15 (zie grafiek 1) komt het er voor de toetredende landen dan ook in de eerste plaats op aan op lange termijn een reële convergentie en op korte à middellange termijn een nominale convergentie te bewerkstelligen.

Grafiek 1: BBP per hoofd in 2003 (EU-15=100)



Bron: diensten van de Commissie (Eurostat, structurele indicatoren).

De structurele uitdagingen waarmee de nieuwe lidstaten worden geconfronteerd, zijn niet fundamenteel verschillend van die van de huidige lidstaten, ook al vergen sommige uitdagingen een grotere inspanning³. De bestaande economische beleidsstrategie lijkt derhalve al bij al adequaat. Gezien de omvang van de uitdagingen waarvoor de toetredende landen zich geplaatst zien, is het van

³ European Economy, occasional paper nr. 4 "Key structural challenges in the acceding countries: the integration of acceding countries into the Community's economic policy co-ordination processes", Comité voor de economische politiek, juli 2003.

cruciaal belang dat zij een passend evenwicht vinden tussen de verschillende beleidsvereisten. Zo moeten de meeste van deze landen een op reële convergentie gericht beleid voeren omdat de structurele overgang naar een moderne op diensten gebaseerde markteconomie nog steeds niet is voltooid. De EU zal de reële convergentie in aanzienlijke mate bevorderen door zowel via het Cohesiefonds en de structuurfondsen als via de Europese Investeringsbank in de achtergebleven regio's te investeren. Ook de nationale begrotingen moeten evenwel een bijdrage leveren bij het voorzien in de aanzienlijke financieringsbehoeften die het gevolg zijn van de noodzaak om de kwaliteit van het materiële en menselijke kapitaal te verbeteren. De begrotingsautoriteiten zullen dan ook het hoofd moeten bieden aan de bestedingsdruk die uit de voltooiing van de overgangshervormingen voortvloeit en tegelijkertijd een correct begrotingsbeleid moeten voeren. Gezien het feit dat het begrotingstekort thans gemiddeld ongeveer 6 procent van het BBP bedraagt, zal het tevens van essentieel belang zijn de benodigde consolidatie van de openbare financiën te bewerkstelligen om de macro-economische stabiliteit te ondersteunen.

In de volgende afdelingen wordt nader ingegaan op de thans gevolgde economische beleidsstrategie, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de algemene richtsnoeren of beleidsterreinen waarvoor een langere aanpassingsperiode gerechtvaardigd kan zijn gelet op de specifieke omstandigheden die in de meeste toetredende landen heersen. In dit verband moet worden benadrukt dat de verschillen tussen de toetredende landen groot zijn. In deel II van deze actualisering worden daarom de landenspecifieke aanbevelingen voor de individuele toetredende landen uiteengezet, rekening houdend met de verschillen in hun economische prestaties, vooruitzichten structuren en instituties.

3.1 Een op groei en stabiliteit gericht macro-economisch beleid

Een gezond macro-economisch beleid speelt een hoofdrol bij het op peil houden van groei en werkgelegenheid en bij het behoud van prijsstabiliteit. Net als de huidige lidstaten moeten de nieuwe streven naar een evenwichtige economische groei en de volledige realisatie van het groeipotentieel. Daarnaast moet het macro-economische beleid in de meeste toetredende landen er ook op gericht zijn het nog resterende traject voor het realiseren van de structurele overgang naar een meer op diensten gebaseerde economie te voltooien.

De nieuwe lidstaten dienen een sterke synergie na te streven tussen de noodzakelijke structurele hervormingen en een macro-economisch beleid dat de stabiliteit ondersteunt. De wisselkoersregimes vormen een belangrijk onderdeel van het algemeen economisch en monetair beleidskader en dienen gericht te zijn op het realiseren van reële en duurzame nominale convergentie. Aansluiting bij het WKM II na de toetreding zou tot de verwezenlijking van deze doelstelling moeten bijdragen. Een geloofwaardig monetair beleid zal een verdere daling van de lange rente mogelijk maken, wat de hoognodige forse investeringen en begrotingsconsolidatie in de hand zou werken.

Wat de noodzaak betreft om "gezonde begrotingssituaties te bereiken of te handhaven", moet een tijdspad worden gevonden dat voortvloeit uit een passende afweging tussen de snelheid van de vereiste begrotingsconsolidatie en een adequaat begrotingsbeleid dat de transitie ondersteunt. Het toezicht op de begrotingen van de nieuwe lidstaten zal een aanvang nemen met het onderzoek van hun convergentieprogramma's. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de landenspecifieke omstandigheden en met name aan de volgende aspecten: de budgettaire uitgangsposities, de aan de gang zijnde structurele veranderingen in de economieën en de mogelijke risico's die voortvloeien uit de huidige onevenwichtigheden op de lopende rekeningen en de krachtige groei van de kredietverlening. Uit economisch oogpunt kan het in sommige gevallen aangewezen zijn een aanpassingsperiode van meerdere jaren toe te staan om een tekort van meer dan 3 procent aan te zuiveren. Dit zou de nieuwe lidstaten de gelegenheid bieden een duurzame consolidatie van hun openbare financiën te bewerkstelligen en tegelijkertijd de herstructurering van hun economie te

voltooien. Algemeen genomen kan de efficiëntie van de overheidsuitgaven aanzienlijk worden verhoogd, onder meer door een heroriëntering van deze uitgaven naar groeibevorderende, kosteneffectieve investeringen in materieel en menselijk kapitaal en in onderzoek en innovatie. Voorts kan een verbreding van de grondslag van de belasting op arbeid en een verbetering van de belastinginning voor voldoende inkomsten zorgen, wat het makkelijker zou maken de tarieven van de belasting op arbeid (met inbegrip van de hoge percentages van de socialezekerheidsbijdragen) te verlagen.

Tabel 1: Macro-economische indicatoren voor de nieuwe en de huidige lidstaten in 2003

	TL10	EU15
BBP-groei (reëel, % per jaar)	3,6	0,8
Inflatie (% per jaar)	2,1	2,0
Lopende rekening (% v.h. BBP)	-3,7	0,2
Werkloosheid (%)	14,3	8,0
Overheidssaldo (% v.h. BBP)	-5,7	-2,6

TL10 = de tien toetredende landen.
Bron: diensten van de Commissie (incl. Eurostat, structurele indicatoren).

In 2003 bedroeg het gemiddelde tekort op de lopende rekening in de nieuwe lidstaten ongeveer 3¾ procent van het BBP. Dit tekort weerspiegelt het inhaalproces en de grote kloof tussen binnenlandse besparingen en investeringen. Een aantal toetredende landen staat bijgevolg voor de belangrijke macro-economische beleidsuitdaging de vrij hoge tekorten op de lopende rekening op een zodanig niveau te handhaven dat de gezonde externe financiering ervan kan worden verzekerd. In dit verband zal het er vooral op aan komen blijk te geven van budgettaire discipline en het voeren van een procyclisch beleid te vermijden om de tekorten op de lopende rekening terug te dringen, aangezien de financiering ervan moeilijker kan worden zodra het privatiseringsproces volledig is voltooid.

Een stabiele macro-economische omgeving vereist nominale loonstijgingen die sporen met zowel prijsstabiliteit als productiviteitsgroei. Tevens zal het belangrijk zijn dat de loonvorming in de toetredende landen bevorderlijk is voor de herstructurering van de economie. Daarom dient ervoor te worden gezorgd dat de verschillen in de plaatselijke arbeidsmarktvoorwaarden voor bedrijven, sectoren, regio's en beroepsgroepen beter in de lonen tot uiting komen. Afgezien daarvan moeten de reële loonontwikkelingen de externe concurrentiepositie van de nieuwe lidstaten versterken, zodat deze in staat zijn de nodige buitenlandse directe investeringen aan te trekken.

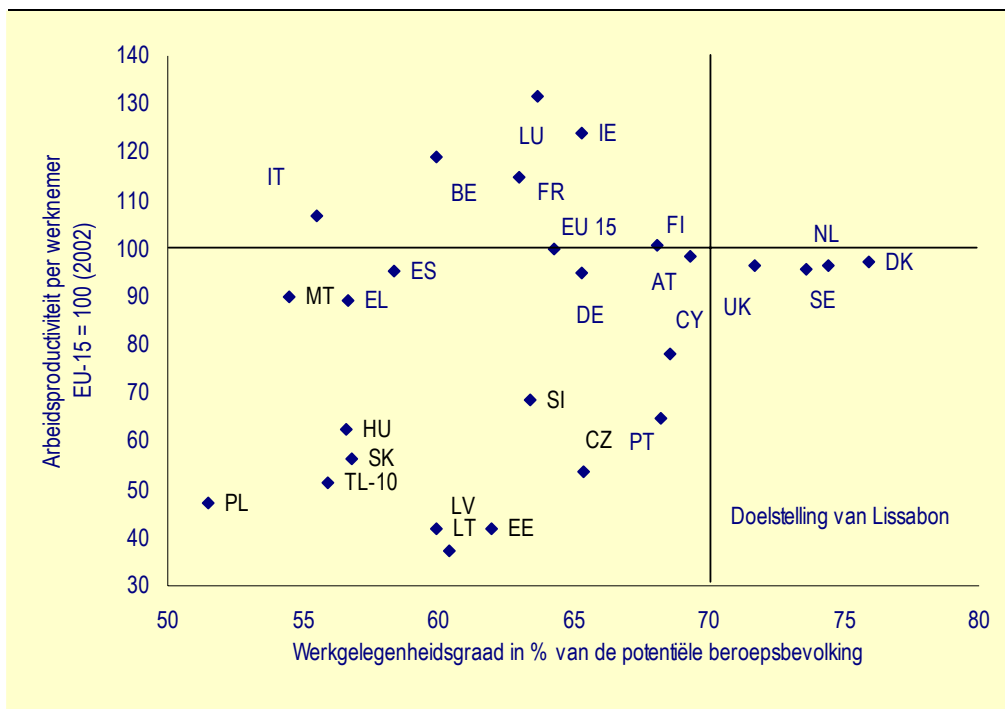
3.2 Economische hervormingen om het groeipotentieel van Europa te verhogen

Het inhalen van de inkomensachterstand is een proces van lange adem. Het zal daarbij van cruciaal belang zijn de tussen de toetredende landen en de EU-15 bestaande kloof op het gebied van de werkgelegenheidsgraden en de productiviteitsniveaus te dichten. De bestaande richtsnoeren waarmee

"meer en betere banen" en een "verhoging van de productiviteit en de bedrijfsdynamiek" worden nagestreefd, worden het best op algemene en gecoördineerde wijze ten uitvoer gelegd.

De bijdrage die kan worden geleverd door het werkgelegenheidsbeleid, is aangegeven in de bestaande richtsnoeren waarmee wordt beoogd "werken lonend te maken" en met name laaggeschoolden en bewoners van armere regio's weer in de arbeidsmarkt te prijzen. In de toetredende landen is de arbeidsmarktsituatie aanzienlijk slechter met stagnerende of dalende werkgelegenheidsgraden, hoge werkloosheidscijfers (de werkloosheid lijkt bovendien van langdurige aard te zijn en vooral jongeren te treffen), grote aantallen inactieven en omvangrijke informele sectoren. Het is bijgevolg van essentieel belang dat de beleidsinspanningen worden geconcentreerd op een klein aantal prioritaire gebieden waarvan het effect op de arbeidsmarktontwikkelingen het grootst is. Het komt er derhalve op aan ervoor te zorgen dat de productiviteitsgroei in de reële loonontwikkelingen tot uiting komt; de financiële prikkels om te werken te vergroten door de belasting- en uitkeringsstelsels te hervormen; de vorming van menselijk kapitaal te bevorderen, onder meer door voorzieningen voor levenslang leren te treffen; en over te gaan tot passende hervormingen van de arbeidsmarktregelgeving. Het werkgelegenheidsbeleid dient het aan de gang zijnde proces van grote structurele verschuivingen in de sectorale en regionale samenstelling van de werkgelegenheid te ondersteunen.

Grafiek 2: Werkgelegenheid en productiviteit in de EU-lidstaten en de toetredende landen (2002)



Bron: diensten van de Commissie (Eurostat, structurele indicatoren).

Het zal er voor de nieuwe lidstaten vooral op aan komen de werkgelegenheidsgraden en de productiviteitsgroei gelijktijdig te verhogen (zie grafiek 2). De aan de gang zijnde herstructurering van hun economieën is van essentieel belang om de over het algemeen lage productiviteit naar een hoger peil te tillen. Bij de omschakeling van een specialisatie in activiteiten met een lage toegevoegde waarde en/of lage arbeidskosten op activiteiten met een hogere toegevoegde waarde moet rekening worden gehouden met de bestaande comparatieve voordelen. De sterkere economische integratie in de interne markt en de daarmee gepaard gaande maatregelen ter bevordering van de mededinging in de

economie zouden tot een versnelling van het herstructureringsproces in de nieuwe lidstaten moeten leiden. Om tot een scherpere concurrentie te komen, dient meer vaart te worden gezet achter privatiseringen, verminderd gebruik van gereguleerde prijzen, terugdringing van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en grotere stimulering van ondernemerschap. In dit verband is het aangewezen over te gaan tot een versterking van de capaciteit van de centrale en lagere overheden om de wetgeving te doen naleven, met name wat de door de ondernemingen in acht te nemen wettelijke voorschriften voor het betreden en verlaten van de markt betreft.

Tabel 2: Economische indicatoren voor de nieuwe en de huidige lidstaten in 2003

	TL10	EU15
BBP per hoofd ¹	48,7	100
Productiviteit per werknemer ²	53,6	100
Werkgelegenheidsgraad (in 2002) ³	55,9	64,3
Bedrijfsinvesteringen (% v.h. BBP) ⁴	17,9	17,2
Totale BDI-instroom (% v.h. BBP) ⁵	5,0	4,4
O&O-uitgaven (% v.h. BBP) ⁶	0,83	1,98

¹ In KKS, peil, EU15=100. ² BBP in KKS per werknemer, peil, EU15=100. ³ Totale werkgelegenheidsgraad – Werkenden in de leeftijdsgroep van 15-64 jaar als percentage van de totale bevolking van dezelfde leeftijdsgroep, 2002. ⁴ Bruto-investeringen in vaste activa door de particuliere sector, 2002. ⁵ 2002. ⁶ Bruto binnenlandse bestedingen voor O&O, 2001.

Bron: diensten van de Commissie (incl. Eurostat, structurele indicatoren).

De productiviteitsgroei zal verder worden gestimuleerd door de overgang van de nieuwe lidstaten naar een kenniseconomie, de hoeksteen van de EU-strategie van Lissabon. Tevens wordt in het kader van het Europees groei-initiatief onderstreept dat investeringen in netwerken en in onderzoek van cruciaal belang zijn voor de ondersteuning van de groei, de bevordering van de integratie van een uitgebreid Europa en de verbetering van de productiviteit en het concurrentievermogen. Voor de nieuwe lidstaten zijn verspreiding van O&O en technologieoverdracht even belangrijke instrumenten als investeringen in O&O om de omschakeling op activiteiten met een hogere toegevoegde waarde te versnellen. Daarbij is het van essentieel belang dat de buitenlandse directe investeringen op een hoog niveau worden gehandhaafd en dat de onderwijs- en opleidingsstelsels beter inspelen op de veranderende arbeidsmarktbehoeften⁴. Hervormingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels zouden tevens mede de overschakeling op innovatievere en kennisintensieve activiteiten in de hand werken. Hetzelfde geldt overigens voor investeringen in milieutechnologieën.

Goed functionerende en ontwikkelde kapitaalmarkten spelen een belangrijke rol bij de allocatie en kanalisatie van besparingen naar productieve investeringen en bij het winnen van het beleggersvertrouwen. Hoewel de kapitaalmarkten in de toetredende landen sinds het begin van de jaren negentig (zowel qua omvang als qua waarde) een forse groei hebben vertoond, blijven zij over het algemeen onderontwikkeld in vergelijking met die in het merendeel van de huidige lidstaten (met als uitzonderingen Cyprus en Malta). Een snelle integratie in de interne markt voor financiële diensten door een resolute omzetting en tenuitvoerlegging van het volledige *acquis* op dit gebied is van essentieel belang om de ontwikkeling van een solide en over voldoende kapitaal beschikkende financiële sector te ondersteunen en gelijke concurrentieverhoudingen voor alle financiële instellingen

⁴ Gezamenlijk tussentijds verslag van de Raad en de Commissie "Onderwijs en Opleiding 2010", goedgekeurd op 26 februari 2004.

in een uitgebreide EU te handhaven. Voorts worden de kapitaalmarkten in het merendeel van de nieuwe lidstaten gekenmerkt door een hoge intermediatiegraad van het bankwezen (in Midden-Europa en de Baltische staten zijn banken gewoonlijk goed voor ruim 80 procent van de totale financiële activa) en door het feit dat vele banken er in buitenlandse handen zijn (behalve dan in Cyprus en Slovenië), terwijl er in verscheidene nieuwe lidstaten tevens sprake is van een snelle opkomst van andere financiële intermediairs zoals pensioenfondsen (bijvoorbeeld Polen). Tegen deze achtergrond zal het van bijzonder belang zijn voor de nieuwe lidstaten om hun regelingen voor de uitoefening van het financiële toezicht verder te versterken en tot een betere grensoverschrijdende samenwerking te komen op het gebied van het financiële toezicht en het financiële crisisbeheer.

3.3 Versterken van de duurzaamheid

In de GREB's wordt bijzondere nadruk gelegd op het feit dat aan de groei in de EU een duurzaam karakter dient te worden gegeven door in de economische beleidsstrategie voldoende aandacht te besteden aan de economische, sociale en ecologische duurzaamheid.

De vergrijzing zal de nieuwe lidstaten voor soortgelijke uitdagingen op het gebied van de economische duurzaamheid plaatsen als de EU-15. Hoewel de uitgangspunten van de nieuwe lidstaten doorgaans beter zijn (omdat deze in de meeste gevallen een kleinere schuld hebben), zullen de demografische vooruitzichten vermoedelijk grotere economische (en sociale) implicaties hebben.

Tabel 3: Duurzaamheidsindicatoren voor de nieuwe en de huidige lidstaten

	TL10	EU15
Overheidsschuld (2003, % v.h. BBP)	42,2	64,0
Participatiegraad van oudere werknemers ¹	30,4	40,1
Langdurige werkloosheid ¹	8,1	3,0
Emissie van broeikasgassen ²	69	98
Energie-intensiteit ³	709	194

¹ Gegevens voor 2002. ² Gegevens voor 2001, basisjaar 1990=100.

³ Energieverbruik in 2001 gedeeld door het BBP tegen constante prijzen, kilogram aardolie-equivalent per 1000 euro.

Bron: diensten van de Commissie (incl. Eurostat, structurele indicatoren).

Algemeen genomen levert een gezond economisch beleid een belangrijke bijdrage aan de sociale duurzaamheid omdat banen belangrijk zijn als uitweg uit armoede en sociale uitsluiting. In de nieuwe lidstaten moet meer nadruk worden gelegd op de modernisering van de socialebeschermingsstelsels en de verbetering van de vaardigheden van de beroepsbevolking teneinde de participatiegraden te verhogen en de mobiliteit te bevorderen. In dit verband dient de aandacht in het bijzonder uit te gaan naar de lage werkgelegenheidsgraden van zowel jongere als oudere werknemers. Uitgesproken regionale verschillen moeten worden aangepakt, met name door middel van efficiënte investeringen en een passende loondifferentiatie (waarin de productiviteitsverschillen tot uiting komen). Bovendien moet het bedrijfsklimaat worden verbeterd, in het bijzonder aan de hand van maatregelen ter

bevordering van de capaciteitsopbouw in de overheidsadministratie. Dit alles zou ook moeten bijdragen tot een doelmatiger gebruikmaking van het Cohesiefonds en de structuurfondsen van de EU.

In het merendeel van de nieuwe lidstaten zijn aanzienlijke investeringen in de energie- en vervoerinfrastructuur nodig om de milieueffecten van het energie- en vervoergebruik te reduceren en de energie-efficiëntie te verbeteren. Dergelijke investeringen zijn van cruciaal belang omdat de energie-intensiteit in de nieuwe lidstaten bijna viermaal hoger ligt dan in de huidige lidstaten (zie tabel 3), ondanks het feit dat de situatie in het voorbije decennium jaarlijks met niet minder dan 6 procent verbeterde. Het zal met name van essentieel belang zijn dat bij investeringsbeslissingen voortaan ten volle rekening wordt gehouden met de kosten van milieuschade. Dit kan onder meer worden bewerkstelligd door de energiesubsidies te verlagen en passende belastingen en heffingen op bijvoorbeeld energieverbruik en/of vervoergebruik in te voeren.

II. RICHTSNOEREN PER LAND

Deel II bevat niet alleen actualiseringen van de landennotities voor Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, maar ook landennotities voor de tien nieuwe lidstaten.

De globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor de periode 2003-2005 die op 26 juni 2003 door de Raad werden aangenomen, hadden betrekking op de huidige lidstaten. De daarin geformuleerde landenspecifieke aanbevelingen blijven algemeen genomen geldig, al dienen sommige ervan te worden geactualiseerd opdat de nodige aanpassingen in het begrotingsbeleid worden aangebracht.

Er zij op gewezen dat ook al zijn er maatregelen genomen waarmee ten dele of zelfs volledig uitvoering wordt gegeven aan een specifieke aanbeveling, deze aanbeveling pas wordt geactualiseerd nadat een grondige evaluatie van het effect van de desbetreffende maatregelen kan worden verricht. Het tempo waarin de diverse richtsnoeren worden opgevolgd en de geboekte vooruitgang worden beoordeeld in het jaarlijkse tenuitvoerleggingsverslag.

1. België

Geen actualisering.

2. Denemarken

Geen actualisering.

3. Duitsland

Een van de uitdagingen waarmee Duitsland wordt geconfronteerd, is "het begrotingstekort snel terugdringen tot onder 3 procent van het BBP en de overheidsfinanciën gestadig consolideren". Om deze doelstelling te verwezenlijken, werd Duitsland in de versie van 2003 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid aanbevolen:

- te zorgen voor een strikte uitvoering van de begroting en de aangekondigde of compenserende maatregelen voor 2003 ten bedrage van 1 procent van het BBP uit te voeren en de huidige buitensporigtekortsituatie uiterlijk tegen 2004 te beëindigen (aanbeveling 6); en
- het conjunctuurgezuiverde tekort tussen eind 2003 en 2005 met ten minste 1 procentpunt van het BBP te verlagen (aanbeveling 7).

Deze beide aanbevelingen lagen in de lijn van die welke de Raad op 21 januari 2003 overeenkomstig artikel 104, lid 7, van het Verdrag tot Duitsland heeft gericht. Op 18 november 2003 heeft de Commissie op grond van respectievelijk artikel 104, lid 8, en artikel 104, lid 9, haar goedkeuring gehecht aan twee aanbevelingen aan de Raad, waarin deze werd verzocht 1) te besluiten dat de door Duitsland genomen maatregelen ontoereikend waren om het buitensporig tekort te verhelpen, en 2) Duitsland aan te manen de nodige maatregelen te treffen om het overheidstekort uiterlijk in 2005 terug te dringen tot minder dan 3 procent van het BBP. Op 25 november 2003 heeft de Raad besloten deze

beide aanbevelingen van de Commissie niet goed te keuren, maar in plaats daarvan een reeks conclusies aan te nemen waarin onder meer nota werd genomen van de door Duitsland gedane toezeggingen om het conjunctuurgezuiverde tekort in 2004 met 0,6 procent van het BBP en in 2005 met ten minste 0,5 procent van het BBP te reduceren om ervoor te zorgen dat het overheidstekort in 2005 minder dan 3 procent van het BBP zou bedragen. In zijn advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2003 van Duitsland⁵ heeft de Raad deze conclusies bevestigd.

In het licht van deze ontwikkelingen en gezien het feit dat de begrotingsplannen voor de jaren na 2005 voor een groot deel vorm krijgen tijdens de periode die door de GREB's wordt bestreken (onder meer in de meerjarige stabiliteitsprogramma's), worden de aanbevelingen 6 en 7 vervangen door:

- "6. een vermindering op jaarbasis van het conjunctuurgezuiverde tekort met 0,6 procent van het BBP in 2004 en met ten minste 0,5 procent van het BBP in 2005 te bewerkstelligen om het overheidstekort in 2005 onder de 3 procent van het BBP te brengen (AR 1);
7. eventuele hoger dan verwachte inkomsten aan te wenden om het tekort te verminderen en de reductie van het conjunctuurgezuiverde tekort te bespoedigen, mocht het herstel van de economische activiteit krachtiger uitvallen dan momenteel wordt aangenomen;
- 7bis ervoor te zorgen dat de begrotingsconsolidatie na 2005 wordt voortgezet, namelijk door middel van een gestage vermindering van het conjunctuurgezuiverde begrotingstekort met ten minste 0,5 procentpunt per jaar, of meer indien zulks nodig blijkt, om op middellange termijn te komen tot een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont en de schuldquote opnieuw te doen dalen (AR 1)."

4. Griekenland

Een van de uitdagingen waarmee Griekenland wordt geconfronteerd, is "de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn verzekeren met het oog op de vergrijzing, in het bijzonder gelet op de hoge schuldquote". Om deze doelstelling te verwezenlijken, werd Griekenland in de versie van 2003 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid onder meer aanbevolen:

- de primaire lopende uitgaven van de overheid in de hand te houden door resoluut het probleem van inelastische uitgavenelementen, zoals de lonen, aan te pakken (aanbeveling 2).

Uit de door de Griekse autoriteiten meegedeelde, maar nog niet door Eurostat gevalideerde begrotingsgegevens voor 2003 blijkt dat het overheidstekort juist onder de referentiewaarde van 3 procent van het BBP zou zijn gebleven, hetgeen een aanzienlijke toename van het tekort zou inhouden in vergelijking met 2002, ondanks een positieve output gap. Deze ontwikkeling is toe te schrijven aan

⁵ PB C 68 van 18.3.2004.

het procyclische, expansieve Griekse begrotingsbeleid. Het risico bestaat dat de voor het tekort geldende referentiewaarde in 2004 wordt overschreden. Griekenland raakt steeds verder verwijderd van een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont.

In het licht van deze ontwikkelingen wordt aanbeveling 2 vervangen door:

"2. passende maatregelen te nemen om te vermijden dat er zich een buitensporig tekort voordoet; te streven naar een begrotingssituatie die op middellange termijn vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont door ervoor te zorgen dat het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo met ten minste 0,5 procent van het BBP per jaar verbetert, met name door de primaire lopende uitgaven van de overheid in de hand te houden (AR 1)."

5. Spanje

Geen actualisering.

6. Frankrijk

Een van de uitdagingen waarmee Frankrijk wordt geconfronteerd, is "het begrotingstekort snel doen dalen tot onder 3 procent van het BBP en de overheidsfinanciën gestadig consolideren". Om deze doelstelling te verwezenlijken, werd Frankrijk in de versie van 2003 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid aanbevolen:

- in 2003 een aanmerkelijk grotere verbetering van het conjunctuurgezuiverde tekort te bewerkstelligen dan thans gepland is (aanbeveling 1);
- maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het conjunctuurgezuiverde tekort in 2004 met 0,5 procent van het BBP wordt gereduceerd of in nog grotere mate, zodat de cumulatieve verbetering in 2003-2004 groot genoeg is om het nominale tekort uiterlijk in 2004 tot minder dan 3 procent terug te dringen (aanbeveling 2); en
- in 2003 de stijging van de verhouding tussen de bruto overheidsschuld en het BBP te beperken (aanbeveling 3).

Deze drie aanbevelingen lagen in de lijn van die welke de Raad op 3 juni 2003 overeenkomstig artikel 104, lid 7, van het Verdrag tot Frankrijk heeft gericht. Op respectievelijk 8 en 21 oktober 2003 heeft de Commissie op grond van respectievelijk artikel 104, lid 8, en artikel 104, lid 9, haar goedkeuring gehecht aan twee aanbevelingen aan de Raad, waarin deze werd verzocht 1) te besluiten dat Frankrijk geen effectief gevolg had gegeven aan de aanbeveling van 3 juni, en 2) Frankrijk aan te manen de nodige maatregelen te treffen om het overheidstekort uiterlijk in 2005 terug te dringen tot minder dan 3 procent van het BBP. Op 25 november 2003 heeft de Raad besloten deze beide aanbevelingen van de Commissie niet goed te keuren, maar in plaats daarvan een reeks conclusies aan te nemen waarin onder meer nota werd genomen van de door Frankrijk gedane toezeggingen om het conjunctuurgezuiverde tekort in 2004 met 0,8 procent van het BBP en in 2005 met ten minste 0,6 procent van het BBP te reduceren om ervoor te zorgen dat het overheidstekort in 2005 minder dan 3

procent van het BBP zou bedragen. In zijn advies over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma 2003 van Frankrijk⁶ heeft de Raad deze conclusies bevestigd en nader toegelicht.

In het licht van deze ontwikkelingen en gezien het feit dat de begrotingsplannen voor de jaren na 2005 voor een groot deel vorm krijgen tijdens de periode die door de GREB's wordt bestreken (onder meer in de meerjarige stabiliteitsprogramma's), worden de aanbevelingen 1, 2 en 3 vervangen door:

- "1. een vermindering op jaarbasis van het conjunctuurgezuiverde tekort met 0,8 procent van het BBP in 2004 en met ten minste 0,6 procent van het BBP in 2005 te bewerkstelligen om het overheidstekort in 2005 onder de 3 procent van het BBP te brengen (AR 1);
2. eventuele hoger dan verwachte inkomsten aan te wenden om het tekort te verminderen en de reductie van het conjunctuurgezuiverde tekort te bespoedigen door aanvullende maatregelen te treffen, mocht het herstel van de economische activiteit krachtiger uitvallen dan momenteel wordt aangenomen. Voorts dient elke eventuele begrotingsmarge die ontstaat doordat de uitgaven trager stijgen dan gepland, te worden aangewend om het tekort terug te schroeven;
3. ervoor te zorgen dat de begrotingsconsolidatie na 2005 wordt voortgezet, namelijk door middel van een gestage vermindering van het conjunctuurgezuiverde begrotingstekort met ten minste 0,5 procentpunt per jaar, of meer indien zulks nodig blijkt, om op middellange termijn te komen tot een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont en de schuldquote opnieuw te doen dalen (AR 1)."

7. Ierland

Geen actualisering.

8. Italië

Een van de uitdagingen waarmee Italië wordt geconfronteerd, is "de openbare financiën snel consolideren". Om deze doelstelling te verwezenlijken, werd Italië in de versie van 2003 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid aanbevolen:

- het conjunctuurgezuiverde tekort met ten minste 0,5 procent van het BBP per jaar te verminderen totdat een begrotingssituatie is bereikt die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, waarbij eenmalige maatregelen worden vervangen door duurzamere maatregelen (aanbeveling 1).

Uit de begrotingsgegevens voor 2003 blijkt dat het overheidstekort 2,4 procent van het BBP bedroeg en daarmee vrijwel ongewijzigd is gebleven in vergelijking met 2002, toen het 2,3 procent beliep. Tegen de achtergrond van een zwakke economische groei zijn de autoriteiten blijven vertrouwen op tijdelijke maatregelen om het tekort in de hand te houden. Als gevolg van deze tijdelijke maatregelen is het daadwerkelijke begrotingstekort naar schatting iets meer dan 2 procentpunt van het BBP beter

⁶ PB C 43 van 19.2.2004.

uitgevallen dan verwacht (ongeveer 1,5 procentpunt in 2002). Ook de aanmerkelijk lagere rente-uitgaven in vergelijking met het jaar voordien hebben ertoe bijgedragen dat een grotere toename van het tekort kon worden voorkomen. Het risico bestaat dat de referentiewaarde van 3 procent van het BBP voor het tekort in 2004 wordt overschreden omdat het beroep op eenmalige maatregelen met de helft zal worden verminderd. Gezien de vrijwel ongewijzigde output gap moet ook de ontwikkeling van het conjunctuurgezuiverde saldo als ongunstig worden bestempeld. De verwezenlijking van een conjunctuurgezuiverde begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is, loopt verdere vertraging op.

In het licht van deze ontwikkelingen wordt aanbeveling 1 vervangen door:

- "1. passende maatregelen te nemen om te vermijden dat er zich een buitensporig tekort voordoet; te streven naar een begrotingssituatie die op middellange termijn vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont door ervoor te zorgen dat het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo met ten minste 0,5 procent van het BBP per jaar verbetert, waarbij eenmalige maatregelen worden vervangen door duurzamere maatregelen (AR 1)."

9. Luxemburg

Geen actualisering.

10. Nederland

Een van de uitdagingen waarmee Nederland wordt geconfronteerd, is "de bijsturing van de begroting in de komende jaren voortzetten met het oog op de zwakkere potentiële groei en de budgettaire kosten van de vergrijzing". Om deze doelstelling te verwezenlijken, werd Nederland in de versie van 2003 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid aanbevolen:

- de overheidsuitgaven onder helder omschreven reële plafonds te blijven houden, die sporen met een begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont (aanbeveling 1).

Uit de begrotingsgegevens voor 2003 blijkt dat het overheidstekort is opgelopen tot 3,2 procent van het BBP. Deze verslechtering is te wijten aan de scherpe conjunctuurverzwakking, die, in weerwil van een fors bezuinigingspakket, in een sterker dan verwachte stijging van het tekort resulteerde. Het risico bestaat dat de voor het tekort geldende referentiewaarde van 3 procent van het BBP in 2004 wederom wordt overschreden. Gelet op de toename van de output gap liet het conjunctuurgezuiverde saldo evenwel een gunstiger ontwikkeling zien. Bij de verwezenlijking van een conjunctuurgezuiverde begrotingssituatie die vrijwel in evenwicht is, zijn vorderingen gemaakt.

In het licht van deze ontwikkelingen wordt aanbeveling 1 vervangen door:

- "1. klaar te staan om de nodige maatregelen te treffen om op een mogelijk buitensporig tekort te reageren en tegelijkertijd de overheidsuitgaven onder helder omschreven reële plafonds te

blijven houden, die sporen met een begrotingssituatie die op middellange termijn vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont (AR 1 en 14)."

11. Oostenrijk

Geen actualisering.

12. Portugal

Een van de uitdagingen waarmee Portugal wordt geconfronteerd, is "de consolidatie van de openbare financiën versnellen en de sterke dynamiek van de overheidsuitgaven aanpakken". Om deze doelstelling te verwezenlijken, werd Portugal in de versie van 2003 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid onder meer aanbevolen:

- ervoor te zorgen dat het overheidstekort in 2003 verder wordt teruggedrongen zoals gepland en dat het conjunctuurgezuiverde tekort vervolgens met ten minste 0,5 procent van het BBP per jaar wordt gereduceerd om een begrotingssituatie te bereiken die vrijwel in evenwicht is (aanbeveling 1).

Uit de begrotingsgegevens voor 2003 blijkt dat het overheidstekort is uitgekomen op 2,8 procent van het BBP en daarmee in overeenstemming was met de aanbeveling die de Raad op 5 november 2002 op grond van artikel 104, lid 7, van het Verdrag tot Portugal heeft gericht om het overheidstekort uiterlijk in 2003 terug te dringen tot onder de referentiewaarde van 3 procent van het BBP. De grote negatieve output gap als gevolg van de in 2003 opgetreden economische recessie heeft het budgettaire consolidatieproces sterk gehinderd omdat er in dat jaar sprake was van sterk tegenvallende belastingontvangsten (ongerekend de eenmalige maatregel inzake de achterstallige belastingen en socialezekerheidsbijdragen). Hoewel de regering over het algemeen succesvol is gebleken bij het bewerkstelligen van de geplande uitgavenbeperking (de groei van de lopende primaire uitgaven vertraagde verder van 8,9 procent in 2001 tot 7,8 procent in 2002 en 4,1 procent in 2003), zag zij zich vanwege de tegenvallende belastingontvangsten als gevolg van de recessie voor het tweede achtereenvolgende jaar verplicht in aanzienlijke mate op eenmalige maatregelen te vertrouwen (respectievelijk 1,5 procent en 2,1 procent van het BBP in 2002 en 2003). Het risico bestaat dat de referentiewaarde voor het tekort in 2004 wederom wordt overschreden, gelet op de zwakke groei en gezien het feit dat tot dusver slechts in een gedeeltelijke vervanging van de talrijke in 2003 genomen eenmalige maatregelen is voorzien.

In het licht van deze ontwikkelingen wordt aanbeveling 1 vervangen door:

- "1. passende maatregelen te nemen om te vermijden dat het tekort wederom de referentiewaarde van 3 procent van het BBP overschrijdt; te streven naar een begrotingssituatie die op middellange termijn vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont door ervoor te zorgen dat het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo met ten minste 0,5 procent van het BBP per jaar verbetert, waarbij eenmalige maatregelen worden vervangen door duurzame maatregelen (AR 1)."

13. Finland

Geen actualisering.

14. Zweden

Geen actualisering.

15. Verenigd Koninkrijk

Uit de begrotingsgegevens voor 2003 blijkt dat het overheidstekort is uitgekomen op 3,2 procent van het BBP en daarmee hoger lag dan de referentiewaarde van 3 procent van het BBP. Het feit dat de begrotingssituatie in 2003 sterker is verslechterd dan gepland, is hoofdzakelijk te wijten aan de tegenvallende ontvangsten uit hoofde van de directe belastingen. Op middellange termijn zal zowel het nominale als het conjunctuurgezuiverde tekort naar verwachting teruglopen tot iets minder dan 2 procent van het BBP tegen de achtergrond van de geplande voortzetting van de uitgavenverhogingen om de onderinvesteringen van het verleden door de overheidssector en de ondermaatse verlening van openbare diensten aan te pakken. De geplande ontwikkeling van het tekort biedt evenwel geen voldoende veiligheidsmarge om te voorkomen dat bij normale macro-economische schommelingen de referentiewaarde van 3 procent van het BBP wordt overschreden. Bovendien zijn er aan de begrotingsprognoses risico's verbonden; deze houden verband met de verwachte autonome stijging van de ontvangstenquote.

In het licht van deze ontwikkelingen wordt het Verenigd Koninkrijk in vergelijking met de versie van 2003 van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid met een nieuwe uitdaging geconfronteerd, namelijk:

De begrotingssituatie versterken om zich aandienende begrotingsonevenwichtigheden te vermijden

Teneinde de begrotingssituatie te versterken om zich aandienende begrotingsonevenwichtigheden te vermijden, wordt het Verenigd Koninkrijk aanbevolen:

- "6. klaar te staan om de nodige maatregelen te treffen om te proberen een buitensporig tekort te vermijden; de conjunctuurgezuiverde begrotingssituatie te verbeteren om de openbare financiën te consolideren, hetgeen strookt met een begrotingssituatie die op middellange termijn vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont (AR 1)."

16. Cyprus

Deze kleine economie, met toerisme als steunpilaar, heeft blijk gegeven van een zekere veerkracht tegen de achtergrond van een somber internationaal klimaat. Eerst was er sprake van een gestage en hoge reële BBP-groei van gemiddeld 4,2 procent in de periode 1997-2001 onder impuls van zowel de levendige binnenlandse vraag als de alsmaar toenemende toeristenstroom. In de nasleep van 11 september 2001 werd de economie echter getroffen door de teruggang van het toerisme als gevolg van internationale terroristische dreigingen, de oorlog in Afghanistan en Irak, en de SARS-epidemie. Deze teruggang hield aan tot in 2003. De groei is dan ook met ruim de helft teruggelopen, maar kwam in 2002 en 2003 toch nog uit op 2 procent dankzij een redelijk krachtig blijvende binnenlandse vraag. Dit percentage ligt evenwel onder het groeipotentieel.

De vrij goede groeiprestatie werd geschraagd door een markteconomie die door de particuliere sector wordt gedomineerd en onder meer wordt gekenmerkt door een hoogontwikkeld financieel en rechtsstelsel, een over het algemeen voorzichtig economisch beleid en een flexibele arbeidsmarkt. Deze laatste wordt dan weer gekenmerkt door bijna volledige werkgelegenheid en hoge participatiegraden; met werkloosheidscijfers die schommelen tussen 3 en 5 procent heeft Cyprus eigenlijk geen werkloosheidsprobleem. Tegelijkertijd heeft de crisis in het (massa)toerisme in Cyprus duidelijk gemaakt dat de economie steeds afhankelijker wordt van deze sector, terwijl de traditionele bronnen van exportontvangsten, met name in de verwerkende industrie, een structurele achteruitgang te zien geven. Cyprus kan er derhalve baat bij hebben bij de diversificatie van zijn economie meer te mikken op activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Te dien einde is het aangewezen dat Cyprus meer vaart zet achter de overgang naar een kenniseconomie en het bedrijfsklimaat verder vereenvoudigt.

In 1999 werd een plan voor de consolidatie van de begroting ten uitvoer gelegd, dat in de daaropvolgende jaren werd herzien en aangevuld. De begroting is in 2002 en 2003 echter opnieuw ontspoord en de consolidatie werd eigenlijk opgegeven, waardoor de tekorten opliepen tot respectievelijk 4,6 en 6,3 procent van het BBP. Het expansieve begrotingsbeleid heeft bijgedragen tot een toename van de binnenlandse vraag en een tekort op de lopende rekening dat voor 2003 op 4,4 procent van het BBP wordt geraamd. De regering is voornemens in 2004 en de volgende jaren het begrotingstekort opnieuw aan te pakken om zo tot een gunstiger beleidsmix te komen en een vermindering van het tekort op de lopende rekening in de hand te werken.

Het beleid in Cyprus dient erop gericht te zijn een hoge graad van duurzame convergentie te bewerkstelligen, met name op het gebied van de consolidatie van de openbare financiën. Zowel de verdere consolidatie van de openbare financiën als de beheersing van de toenemende afhankelijkheid van het toerisme moet worden ondersteund door een beleid dat ertoe bijdraagt de krachtige groei op middellange en lange termijn te bestendigen. Dit vereist met name dat de basis voor de groei en de werkgelegenheid wordt versterkt en dat Cyprus de overgang naar een kenniseconomie voortzet. Er zij op gewezen dat de hierna beschreven uitdagingen met ongewone onzekerheid zijn omgeven. De economische situatie van het eiland zou immers ingrijpend veranderen mocht het tot een hereniging komen. Tegen deze achtergrond staat Cyprus voor twee belangrijke uitdagingen:

- een duurzame vermindering van het overheidstekort bewerkstelligen;
- bij de diversificatie van de economie dient meer te worden gemikt op activiteiten met een hogere toegevoegde waarde.

Een duurzame vermindering van het overheidstekort bewerkstelligen

De begrotingsconsolidatie is in 2002 en 2003 steeds verder ontspoord. Het oorspronkelijke plan van 1999 voor de consolidatie van de begroting werd een eerste maal herzien in 2001 en een tweede maal in 2002. Met het plan werd beoogd het tekort tegen 2002 terug te dringen tot 2,0 procent van het BBP en tegen 2005 een begrotingsevenwicht te bewerkstelligen. Als gevolg van de lagere groei in 2002 is het begrotingstekort in dat jaar echter uitgekomen op 4,6 procent van het BBP in plaats van de geplande 2,6 procent. In 2003 werd de begroting verder uit het lood geslagen doordat de aanhoudend zwakke groei en de belastingontwijking tot sterk tegenvallende inkomsten leidden, terwijl de bestedingen toenamen onder invloed van hogere defensie-uitgaven en expansieve maatregelen ter compensatie van de verzwakking van de buitenlandse vraag. Dit betekende in feite de doodsteek voor het consolideringsprogramma, met als gevolg dat het overheidstekort in 2003 opliep tot 6,3 procent van het BBP. Het expansieve begrotingsbeleid heeft bijgedragen tot een toename van de binnenlandse vraag en tot een vrij hoog blijvend tekort op de lopende rekening, dat voor 2003 op 4,4 procent van het BBP wordt geraamd. De regering is voornemens het begrotingstekort opnieuw aan te pakken om zo tot een gunstiger beleidsmix te komen en een vermindering van het tekort op de lopende rekening in de hand te werken. Om de begrotingsconsolidatie opnieuw op het juiste spoor te krijgen, zijn ingrijpende corrigerende maatregelen vereist. Tegen eind 2004 zouden grondige budgettaire hervormingen moeten zijn doorgevoerd, die in een verbetering van de kwaliteit van de openbare financiën zouden moeten resulteren. Deze hervormingen zullen verdere tekortreducties in de hand werken en het tekort op de lopende rekening op een houdbaar peil helpen handhaven mochten de particuliere nettobesparingen er wederom op achteruitgaan.

Bij de diversificatie van de economie dient meer te worden gemikt op activiteiten met een hogere toegevoegde waarde

Hoewel het toerisme ongeveer 15 à 20 procent van het BBP en de werkgelegenheid voor zijn rekening neemt, heeft de economie blijk gegeven van een zekere veerkracht tegen de achtergrond van een somber internationaal klimaat. Op langere termijn kan Cyprus er evenwel baat bij hebben hoogwaardiger toeristische activiteiten te ontplooiën en andere activiteiten met een hogere toegevoegde waarde te ontwikkelen. In dat verband heeft de Cypriotische regering de aanzet gegeven tot een aantal hervormingen om de overgang naar een kenniseconomie te bevorderen. De lage O&O-uitgaven, met name door het bedrijfsleven, en het gebrek aan IT-vaardigheden kunnen daarbij evenwel een handicap vormen. Ten slotte blijft zowel de elektronische handel als het percentage huishoudens met internettoegang vrij beperkt.

Een gunstiger bedrijfsklimaat is tevens van essentieel belang om tot efficiëntere productmarkten te komen. Ten eerste wordt de Cypriotische economie gedomineerd door kleine familiebedrijven waarvan de expansie ten dele kan worden gehinderd door een moeilijke toegang tot financiering. Ten tweede is de mededinging in de netwerkindustrieën nog steeds beperkt. Zo is er nog altijd geen sprake van een ontvlechting van de transmissiesysteembeheerder op de elektriciteitsmarkt. In november 2003 heeft de voor telecommunicatie- en postdiensten bevoegde instantie twee decreten uitgevaardigd waardoor de ontbundeling van het aansluitnet in beide sectoren weliswaar een stap dichterbij kwam

maar nog niet volledig is doorgevoerd. Ten slotte blijven er in de sector van het luchtvervoer belemmeringen voor de markttoegang bestaan en is het *acquis* in de sector van het zeevervoer nog steeds niet volledig ten uitvoer gelegd.

Specifieke aanbevelingen voor Cyprus

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Om een duurzame vermindering van het overheidstekort te bewerkstelligen, wordt Cyprus aanbevolen:

1. het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen binnen een meerjarencader dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht zal nemen (AR 1).

Om bij de diversificatie van de economie meer te kunnen mikken op activiteiten met een hogere toegevoegde waarde, wordt Cyprus aanbevolen:

2. de inspanningen te intensiveren om de beschikbaarheid van geschoolde arbeidskrachten te vergroten; O&O en innovatie aan te moedigen, met name in het bedrijfsleven; en de voorwaarden voor de bevordering van de verspreiding van ICT te verbeteren (AR 9 en 13);
3. het bedrijfs- en belastingklimaat verder te vereenvoudigen (AR 11).

17. Tsjechië

Na de economische inzinking in 1997-1998 heeft de reële BBP-groei in Tsjechië ongeveer drie procent per jaar bedragen, met uitzondering van 2002, toen het land werd getroffen door ernstige overstromingen en de groei op slechts twee procent is uitgekomen. De GICP-inflatie is heel laag geweest (1,4 procent in 2002 en -0,1 procent in 2003) en onder de inflatiedoelstelling van de monetaire autoriteiten gebleven. De groei is mede in stand gehouden door herstructureringsmaatregelen, maar de output heeft nog niet helemaal het geraamde potentieel bereikt. De belangrijkste herstructurering heeft in het bankwezen plaatsgevonden en is gepaard gegaan met aanzienlijke budgettaire kosten omdat de overheid dubieuze vorderingen van de banken heeft overgenomen. Bovendien is tot voor kort een min of meer soepel begrotingsbeleid gevoerd, waardoor het overheidstekort met sprongen omhooggegaan is. Het expansieve begrotingsbeleid heeft geleid tot een boom in de binnenlandse vraag en - als gevolg van de consumptie - tot een oplopend tekort op de lopende rekening dat meer dan zes procent van het BBP bedraagt.

Het Tsjechische beleid zou gericht moeten zijn op een hoge mate van duurzame convergentie, met name wat de consolidatie van de overheidsfinanciën betreft. De economie wordt gekenmerkt door een lage groei in vergelijking met de andere nieuwe lidstaten. Daarom moet een verdere consolidatie van de overheidsfinanciën worden geflankeerd met beleid dat gericht is op een snellere groei op middellange en lange termijn. Daartoe moeten met name de resterende structurele tekortkomingen, vooral op de arbeidsmarkt en in het ondernemingsklimaat, worden aangepakt en moet een snellere overgang naar de kenniseconomie plaatsvinden. Tsjechië staat dus voor vier grote uitdagingen:

- zo spoedig mogelijk zorgen voor een verdere en duurzame terugdringing van het overheidstekort en voor houdbare overheidsfinanciën op lange termijn;
- verdere aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt;
- verbetering van de voorwaarden voor een snellere productiviteitsgroei;
- stimulering van het ondernemerschap en het MKB.

Zo spoedig mogelijk zorgen voor een verdere en duurzame terugdringing van het overheidstekort en voor houdbare overheidsfinanciën op lange termijn

Het overheidstekort is opgelopen van 6,4 procent van het BBP in 2002 naar 12,9 procent van het BBP in 2003⁷. Daardoor is het tekort op de lopende rekening verder verslechterd. In 2003 heeft de overheid een programma voor budgettaire consolidatie gepresenteerd dat gericht is op een vermindering van het

⁷ Dit tekort is voor een deel te wijten aan één staatsgarantie waaraan ongeveer 6,3 procent van het BBP is toegerekend.

begrotingstekort tot 4 procent van het BBP in 2006. De consolidatie van de begroting zal de verdereterugdringing van het tekort vergemakkelijken en bijdragen tot een houdbaarder tekort op de lopende rekening, mochten de particuliere nettobesparingen ongunstiger uitvallen.

Een kwaliteitsverbetering van de overheidsfinanciën zal evenwel voor een groot deel afhangen van de budgettaire hervormingen. Een belangrijk onderdeel daarvan is de wijziging van het institutionele kader, waarbij een middellangetermijnkader voor de uitgaven en resultaatafhankelijke begrotingen worden ingevoerd. Met name zouden de uitgavenkaders moeten leiden tot een verminderde bereidheid van de centrale overheid om staatsgaranties af te geven, die een aanzienlijk risico voor de begroting blijven vormen. Daarnaast vormt het ontbreken van begrotingsvoorschriften op regionaal en lokaal niveau een gevaar voor een gezonde begroting in de toekomst gezien de huidige decentralisatie van het openbare bestuur. Als positieve ontwikkeling kan worden gemeld dat de hervormingsplannen van de regering niet voorzien in een verlaging van de overheidsinvesteringen als percentage van het BBP in de komende jaren.

Wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn betreft, geven de uitgaven buiten de begroting om en de oplopende uitgaven voor de sociale zekerheid en de gezondheidszorg aanleiding tot grote zorg. Hoewel momenteel niet sprake is van een grote nationale overheidsschuld, hebben de hierboven beschreven ontwikkelingen geleid tot een snelle stijging van de schuld in de afgelopen jaren (van 25,2 procent van het BBP in 2001 naar 37,6 procent van het BBP in 2003).

Verdere aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt

Tussen 1990 en 2002 hebben zich op de Tsjechische arbeidsmarkt fundamentele structurele veranderingen voltrokken. Het aandeel van de werknemers in de primaire sector is gedaald van 12,4 naar 4,8 procent en in de secundaire sector van 45,1 naar 39,6 procent van de beroepsbevolking, terwijl dit in de tertiaire sector is opgelopen van 42,5 naar 55,6 procent van de beroepsbevolking. Eind 2002 bedroeg de werkloosheid 7,3 procent. Daarna is deze opgelopen tot 8,1 procent in het vierde kwartaal van 2003. Naast het herstructureringsproces zal naar alle waarschijnlijkheid ook de hervorming van de overheidsfinanciën gevolgen hebben voor de werkgelegenheid omdat in de periode 2004-2006 jaarlijks twee procent van de banen in de publieke sector zal worden geschrapt. De vakbonden hebben weinig invloed op de loonvorming. De CAO-onderhandelingen vinden op decentraal niveau plaats. Daarbij worden de lonen meestal op ondernemingsniveau vastgesteld. De CAO-onderhandelingen worden maar in beperkte mate tussen de bedrijven en de sectoren onderling gecoördineerd. Ondanks de hoge werkgelegenheidsgraad (65,5 procent in 2002) en een werkloosheid die rond het EU-gemiddelde ligt, vertoont de Tsjechische arbeidsmarkt een aantal tekortkomingen. Ten eerste loopt de werkloosheid van regio tot regio sterk uiteen. De werkloosheid ligt in de structureel zwakke regio's meer dan vier keer zo hoog als in Praag en bedraagt in een aantal regio's meer dan 25 procent. Ten tweede is het percentage langdurig werklozen - dat wil zeggen iedereen die langer dan een jaar zonder werk zit - zeer hoog (40,3 procent eind 2003). Bovendien loopt de gemiddelde inschrijvingsduur bij de arbeidsbureaus op. Ten derde ligt de jeugdwerkloosheid (onder jeugd wordt verstaan iedereen die jonger dan 25 jaar is) met 23 procent zeer hoog. Wel bestaan er grote regionale verschillen.

Wat het arbeidsaanbod betreft, worden de langdurige werkloosheid en de geringe arbeidsflexibiliteit veroorzaakt door de negatieve prikkels die uitgaan van het fiscale en uitkeringsstelsel, door het gebrekkige aanbod aan goede programma's voor levenslang leren en door tekortkomingen in de onderwijs- en opleidingsstelsels, die onvoldoende zijn afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt, en met name op de eisen van de kenniseconomie. De structurele tekortkomingen van de Tsjechische arbeidsmarkt komen ook tot uiting in een geringe mobiliteit, die het gevolg is van twee belangrijke factoren: ten eerste vermindert de regulering van de huizenprijzen de prikkel om voor huisvesting te zorgen in regio's waar arbeidsplaatsen worden geschapen, en ten tweede verhoogt de gebrekkige vervoersinfrastructuur de kosten voor woon-werkverkeer en vormt deze een belemmering om in de structureel zwakke regio's nieuwe bedrijven op te zetten of daarin te investeren.

Aan de vraagzijde kunnen de hoge premies voor de gezondheidszorg en de sociale zekerheid een negatief effect hebben. Deze premies zijn goed voor in totaal 47,5 procent van het brutoloon en worden voor ongeveer een kwart opgebracht door de werknemers en voor ongeveer drie kwart door de werkgevers.

Verbetering van de voorwaarden voor een snellere productiviteitsgroei

De productiviteitsgroei ligt in Tsjechië op een relatief laag niveau. In de periode 1996-2002 is de arbeidsproductiviteit met 2,1 procent per jaar toegenomen, het laagste percentage van de nieuwe lidstaten. Bovendien ligt de productiviteit in vergelijking met de EU nog steeds zeer laag (in 2003 ongeveer 55 procent van het gemiddelde in de EU-15). De redenen daarvoor zijn mogelijk de geringe flexibiliteit van het onderwijsstelsel, de geringe doeltreffendheid van O&O en innovatie en het beperkte ICT-gebruik. Het geringe vermogen van het onderwijs- en opleidingsstelsel om in te spelen op de veranderende vaardigheidseisen komt tot uiting in een mismatch tussen gevraagde en aangeboden kwalificaties op de arbeidsmarkt. De scholingsgraad (het percentage van de bevolking van 20-24 jaar met ten minste hoger secundair onderwijs) is zeer hoog (92 procent), maar het percentage afgestudeerden in het tertiair onderwijs in deze groep ligt in de EU bijna nergens zo laag. Hoewel de O&O-uitgaven in vergelijking met de andere nieuwe lidstaten op een hoog niveau liggen, vloeien daaruit slechts op zeer beperkte schaal innovatieactiviteiten voort, als wordt gekeken naar het aantal octrooien. Dit wijst op een geringe doeltreffendheid van O&O. De onderzoeksinstituten (bv. de universiteiten en de Tsjechische academie van wetenschappen) lijken maar in zeer geringe mate samen te werken met de particuliere sector. Als oplossing voor deze problemen heeft de regering een nationaal O&O-beleidsplan voor de periode 2004-2008 vastgesteld. Daarmee wil zij O&O bevorderen, maar het plan heeft vooral kans van slagen als het volledig wordt uitgevoerd.

Stimulering van het ondernemerschap en het MKB

Hoewel een goed functionerend mededingingskader steeds duidelijker gestalte krijgt en de ontwikkeling van het rechtstelsel gestaag vordert, lijkt het ondernemerschap in Tsjechië aanzienlijk te worden belemmerd. Dit blijkt onder meer uit de geringe bijdrage van het MKB aan het BBP (minder dan 40 procent). Het bruto-aantal nieuwe bedrijven als percentage van alle bedrijven ligt in vergelijking met de andere nieuwe lidstaten op een laag niveau.

Dit lijkt te worden veroorzaakt door het op een aantal punten ongunstige ondernemingsklimaat dat het MKB onevenredig zwaar lijkt te treffen. Te denken valt aan regelgeving en de handhaving ervan, een zeer zware administratieve belasting en een beperkte toegang tot financiering. De administratieve procedures om een nieuw bedrijf op te richten, zijn omslachtig en ingewikkeld. De ondernemers uiten regelmatig kritiek op de inefficiënte en vaak niet-transparante werking van het handelsregister. Ook maakt de faillissementswetgeving een uittreding uit de markt of de herstructurering van noodlijdende bedrijven onmogelijk. Momenteel worden diverse wetgevingsvoorstellen uitgewerkt om iets aan deze problemen te doen, maar er wordt maar langzaam vooruitgang geboekt. Ondanks de verbeterde rechtspraak blijven de kwaliteit en de alertheid van de rechtshandhaving een fundamenteel probleem. Daarnaast slagen nieuwe bedrijven er naar eigen zeggen maar moeilijk in om aan externe financiering komen.

Specifieke aanbevelingen voor Tsjechië

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Met het oog op het overheidstekort en houdbare overheidsfinanciën op lange termijn wordt Tsjechië aanbevolen om:

1. het overheidstekort zo spoedig mogelijk op geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen binnen een meerjarenkader dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht zal nemen (AR 1);
2. de gezondheidszorg en het pensioenstelsel met name gezien de verwachte stijging van de afhankelijkheidsratio te hervormen om de financiële houdbaarheid ervan te waarborgen, en maatregelen te nemen om de budgettaire risico's als gevolg van de in de toekomst toenemende verplichtingen te beperken; mensen sterker te prikkelen om aan het werk te gaan en de hoge sociale premies te verlagen (AR 4, 14 en 16).

Met het oog op een verdere aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt wordt Tsjechië aanbevolen om:

3. het arbeidsaanbod te vergroten door de fiscale en uitkeringsstelsels te hervormen en daarbij de negatieve arbeidsprikkels weg te nemen; de regionale en arbeidsmobiliteit te bevorderen door de mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden te verkleinen; de doeltreffendheid van bij- en omscholingsmaatregelen en andere actieve arbeidsmarktmaatregelen te waarborgen; de huizenmarkt te dereguleren en de vervoersinfrastructuur te verbeteren (AR 4, 7, 8 en 13).

Om de voorwaarden voor een snellere productiviteitsgroei te verbeteren, wordt Tsjechië aanbevolen om:

4. de doeltreffendheid en de kwaliteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels te verbeteren en deze beter af te stemmen op de veranderende vaardigheidseisen (AR 13);
5. de doeltreffendheid van O&O en innovatieactiviteiten te verbeteren, de kennisoverdracht via buitenlandse directe investeringen te stimuleren en de verspreiding van kennis te bevorderen (AR 13).

Om het ondernemerschap en het MKB te stimuleren, wordt Tsjechië aanbevolen om:

6. het ondernemingsklimaat te verbeteren door de administratieve belasting te verlichten, door de regelgeving te verbeteren en te handhaven en door de financieringsmogelijkheden te vergroten (AR 11 en 12)

18. Estland

Ondanks de zwakke vraag uit het buitenland heeft Estland in 2003 solide macro-economische resultaten geboekt. Wel is het tekort op de lopende rekening opgelopen tot 13,7 procent van het BBP. De BBP-groei van 4,8 procent was gebaseerd op levendige investeringen en een groei van de particuliere consumptie, die werd opgestuwd door een sterke uitbreiding van de kredietverlening, hogere lonen en een bescheiden groei van de werkgelegenheid. Terwijl de investeringen in de eurozone op een laag niveau bleven, vertoonden de kapitaaluitgaven dankzij de omvangrijke buitenlandse directe investeringen en de lage rente een snelle groei van meer dan elf procent. De inflatie, die medio 2001 was toegenomen tot bijna 7 procent, is in 2003 teruggelopen naar 1,3 procent. Dankzij de sterke economische bedrijvigheid en een betere belastinginning en ondanks de door het parlement besloten verhoging van de uitgaven is het overheidsoverschot in 2002 toegenomen tot 1,8 procent van het BBP en in 2003 verder opgelopen naar 2,6 procent van het BBP. Een aantal lokale overheden bleven een wissel trekken op de overheidsfinanciën.

Het Estse beleid zou gericht moeten zijn op een hoge mate van duurzame convergentie en op terugdringing van het tekort op de lopende rekening. Via het begrotingsbeleid kan een aanzienlijke invloed worden uitgeoefend op de lopende rekening, terwijl het structuurbeleid, met name wanneer het gericht is op een verbetering van de productiviteit en vergroting van de concurrentie, het economische groeipotentieel kan verhogen en daarmee een gunstige invloed kan uitoefenen op het evenwicht tussen besparingen en investeringen en op de lopende rekening. Verder blijft na de herstructureringen die volgden op de onafhankelijkheid van het land, de arbeidsmarkt en met name de hoge werkloosheid een groot probleem. Estland staat dus voor vier grote uitdagingen:

- aanpak van het omvangrijke tekort op de lopende rekening, onder meer via het begrotingsbeleid;
- aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt;
- verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsstijging;
- ontwikkeling van een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën.

Aanpak van het omvangrijke tekort op de lopende rekening, onder meer via het begrotingsbeleid

De discrepantie tussen de binnenlandse en de buitenlandse vraag kwam tot uiting in een forse importbehoefte (groei van 8,1 procent) en een naar verhouding stroef verlopende export (groei van 5,1 procent) en daarmee in een verslechtering van het tekort op de lopende rekening tot 13,7 procent van het BBP in 2003. Een groot deel van het tekort komt voor rekening van eenmalige posten, voornamelijk de invoer van investeringsgoederen, en van een negatief saldo van de factorinkomens, terwijl de kapitaalbalans door de forse buitenlandse directe investeringen een overschot bleef vertonen. Mede dankzij de lage schuldquote (ongeveer vijf procent) en de gunstige credit rating van het land bestaat vooralsnog geen bezorgdheid over de financiering van het tekort op de lopende rekening. Verder heeft de centrale overheid een zogeheten "stabiliteitsreserve" van ongeveer

negen procent van het BBP opgebouwd. Deze is gefinancierd uit de begrotingsoverschotten en privatiseringsopbrengsten sinds 1997.

Om deze reden is een structuurbeleid dat beoogt de Estse goederen en diensten internationaal concurrerder te maken, vooral door een snelle verbetering van de nationale infrastructuur en door investeringen in menselijk kapitaal, waarbij de nadruk moet liggen op de kansarme regio's, van essentieel belang om deze belangrijke macro-economische discrepantie in de Estse economie op middellange termijn te verminderen.

Met het oog op het tekort op de lopende rekening is het van essentieel belang dat het behoedzame begrotingsbeleid wordt voortgezet. Terwijl het begrotingsoverschot van de overheid als geheel is opgelopen naar 2,6 procent van het BBP in 2003, tegen 1,8 procent in 2002, bleven een aantal lokale overheden een wissel trekken op de overheidsfinanciën door hun begrotingen in 2002 en 2003 te laten ontsporen. Ondanks de begrotingsoverschotten in de afgelopen jaren en ondanks de lage overheidsschuld zullen plannen om de uitgaven op te voeren en de belastingen te verlagen, alsmede verplichtingen die in verband met de toetreding tot de EU zijn aangegaan, in de nabije toekomst zorgen voor een grotere druk op de begroting. Daardoor kunnen de nationale besparingen verder teruglopen, zodat een ongunstige invloed wordt uitgeoefend op de algemene beleidsmix, en dit terwijl het tekort op de lopende rekening toch al hoog is. Over het geheel genomen zou het Estse overheidssaldo in evenwicht moeten blijven of een overschot moeten blijven vertonen, ook al worden de begrotingsteugels iets gevierd. Bovendien zal zo'n soepeler begrotingsbeleid in de eerste jaren van het EU-lidmaatschap waarschijnlijk samenvallen met een economische opleving. Een procyclisch effect van het beoogde begrotingsbeleid kan niet worden uitgesloten. Derhalve vereist het Estse middellangetermijnprogramma voor de begroting een behoedzame en flexibele aanpak.

Aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt

Na de onafhankelijkheid van Estland zijn de arbeidsmarktomstandigheden in het land geleidelijk verslechterd. De belangrijkste achterliggende factoren voor de stijging van de werkloosheid tot 14,5 procent medio 2002 (op basis van de ILO-definitie) zijn de herstructurering van de economie en de daaruit voortvloeiende mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden. De werkgelegenheidsgraad, die was teruggelopen van 65 procent in 1997 naar 60,6 procent in 2000, steeg in 2002 voor de eerste keer sinds de Estse onafhankelijkheid weer naar 61,1 procent. Mede daardoor heeft een ommekeer op de arbeidsmarkt plaatsgevonden en is de werkloosheid gedaald tot 10,3 procent in 2002. Deze verbetering hing evenwel samen met een geringe uitbreiding van de werkgelegenheid en een aanzienlijke daling van de beroepsbevolking: de werkgelegenheid nam in de periode 1997-2002 met ongeveer 2 procent toe terwijl de beroepsbevolking met bijna 2,5 procent daalde.

De stijgende werkloosheid in de periode 1997-2002 ging gepaard met een gestage stijging van het aandeel langdurig werklozen en mensen die het zoeken naar een baan hebben opgegeven, en dus met een stijging van de structurele werkloosheid. In 2002 is het aandeel werklozen die langer dan een jaar zonder werk zitten, echter teruggelopen tot 41 procent, bijna hetzelfde niveau als in 1997, nadat dit in de tussenliggende periode fors was gestegen tot 60 procent. Desalniettemin blijft het aantal langdurig werklozen zeer hoog, hetgeen erop wijst dat een groot aantal werknemers niet over de vereiste

vaardigheden beschikt om te kunnen herintreden op de arbeidsmarkt. De situatie loopt nog steeds van regio tot regio uiteen, met een werkloosheid die in het noordoosten veel hoger ligt (19 procent van de beroepsbevolking) dan in het zuiden (8,5 tot 9 procent).

Verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsstijging

In Estland ligt de productiviteit nog steeds veel lager dan het EU-gemiddelde (42 procent van het EU-15-gemiddelde in 2002). Terwijl de arbeidsproductiviteit in de periode 1997-2000 sterk is gestegen (zeven procent per jaar), is sinds 2000 sprake van een vertraging. Twee belangrijke factoren kunnen een toekomstige stijging van de productiviteitsgroei in de weg staan: de beroepsbevolking beschikt niet over de juiste kwalificaties en er wordt weinig gedaan aan O&O en innovatie. Daarmee is ook verklaard waarom de buitenlandse directe investeringen zich voornamelijk beperken tot terreinen waar geen hoge eisen worden gesteld aan O&O en kwalificaties.

De gebrekkige opleiding van de beroepsbevolking hangt samen met het sommige punten onvoldoende doeltreffende onderwijsstelsel, omdat de overheid op zich wel veel geld uitgeeft aan onderwijs (6,7 procent van het BBP in 2000). Zeer zorgwekkend is het feit dat het onderwijs niet voldoende inspelt op de behoeften van de arbeidsmarkt, waardoor een mismatch ontstaat.

Een goed opgezet O&O-beleid kan een belangrijke rol spelen bij de stijging van de productiviteitsgroei. Momenteel wordt in Estland naar verhouding weinig uitgegeven aan O&O, minder dan in andere Europese landen (0,8 procent van het BBP in 2001). Ook wordt in het Estse bedrijfsleven in vergelijking met de andere nieuwe leden het minst besteed aan O&O. Een en ander is voor een deel te wijten aan de zwakke band tussen de academische wereld en het bedrijfsleven. Er is een nieuwe strategie vastgesteld, die voorziet in een aanzienlijke stijging van de O&O-uitgaven in de periode 2002-2006.

Ontwikkeling van een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën

Hoewel in Estland een begin is gemaakt met de liberalisering van de netwerkindustrieën, is er op de elektriciteitsmarkt sprake van een zeer beperkte concurrentie. Vanwege zijn afhankelijkheid van leesteenolie voor de opwekking van elektriciteit heeft het land een lange overgangperiode voor de liberalisering van deze sector bedongen. De herstructurering van de leesteenoliesector is van start gegaan, maar er wordt maar beperkte vooruitgang geboekt bij de geplande liberalisering van de markt. De elektriciteitsmarkt wordt gedomineerd door een verticaal geïntegreerd overheidsbedrijf dat actief is op het gebied van de levering, opwekking, transmissie en distributie. De huidige markt zou voor tien procent zijn opengesteld, minder dan in de meeste andere lidstaten. De strenge importlicentievoorschriften van de autoriteiten vormen een van de grootste obstakels. Ook is het van belang dat de onafhankelijkheid van de energietoezichthouder wordt gewaarborgd, omdat de gevestigde exploitant op de elektriciteitsmarkt in handen van de overheid is.

Minder acuut zijn de problemen in de gas- en telecommunicatiesector. De gasmarkt is geprivatiseerd en opengesteld, waarbij slechts één aanbieder op de markt actief is. De telecommunicatiemarkt is eveneens geliberaliseerd. Wel kunnen zich hier bepaalde problemen voordoen omdat de eigenaar van het netwerk tevens als distributeur opereert.

Specifieke aanbevelingen voor Estland

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Om het omvangrijke tekort op de lopende rekening aan te pakken, onder meer via het begrotingsbeleid, wordt Estland aanbevolen om:

1. een begrotingsbeleid te voeren dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht zal nemen (AR 1), en met de doelstelling dat een procyclisch beleid wordt vermeden omdat dit de externe onevenwichtigheid verergert (AR 2).

Met het oog op de structurele problemen op de arbeidsmarkt wordt Estland aanbevolen om:

2. een beleid vast te stellen waarin vooral de nadruk ligt op de reïntegratie van langdurig werklozen, met name in de regio's die het zwaarst zijn getroffen door de herstructurering van de economie. Daartoe moeten de opleiding voor een beroep en levenslang leren worden bevorderd en moet een doeltreffend institutioneel kader worden opgezet dat de werkgelegenheid bevordert (AR 4, 6 en 8);
3. de sociale partners aan te moedigen ervoor te zorgen dat de loonontwikkeling – waaronder wijzigingen in de wettelijke minimumloonvoorschriften – geen belemmering vormt voor de groei van de werkgelegenheid en voor het herstel op de arbeidsmarkt (AR 3 en 5).

Om de voorwaarden voor een productiviteitsstijging te verbeteren, wordt Estland aanbevolen om:

4. de doeltreffendheid en de kwaliteit van het onderwijs en van de beroepsopleiding te verbeteren, zodat de mismatch op de arbeidsmarkt wordt verkleind (AR 13);
5. de in 2001 vastgestelde O&O-strategie uit te voeren en met name het bedrijfsleven te stimuleren meer aan O&O uit te geven (AR 13).

Met het oog op een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën wordt Estland aanbevolen om:

6. door te gaan met de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, de onafhankelijkheid van de toezichthouder te vergroten en te zorgen voor een doeltreffende concurrentie in de telecommunicatiesector (AR 9).

19. Hongarije

Na een relatief hoge reële BBP-groei van 3,5 procent in 2002 is de groei in 2003 afgenomen tot minder dan 3 procent. Hoewel het land van de toetredende landen een van de laagste werkloosheidspercentages heeft, ligt de participatiegraad op een zeer laag niveau in vergelijking met het EU-gemiddelde. Ernstige structurele tekortkomingen op de arbeidsmarkt, met name de geringe regionale mobiliteit, de mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en de negatieve prikkels die van het uitkeringsstelsel uitgaan, bemoeilijken een verdere stijging van de werkgelegenheid. Voor een hoge mate van duurzame convergentie moet het concurrentievermogen worden hersteld en op een hoog niveau worden gehouden. Het is van essentieel belang dat de ontwikkeling van de reële lonen naar een redelijk niveau terugkeert en een investeringsvriendelijker klimaat wordt geschapen, wil een evenwichtige middellangetermijngroei gewaarborgd zijn.

Na het hoge begrotingstekort van 9,3 procent van het BBP in 2002, is in 2003 weer een restrictief begrotingsbeleid gevoerd. Toch is het overheidstekort nog altijd uitgekomen op 5,9 procent van het BBP. Doordat het begrotingstekort in de afgelopen twee jaar sterk is tegengevallen, is het tekort op de lopende rekening als gevolg van de consumptie toegenomen tot meer dan 5,5 procent van het BBP. Naast andere problemen in de macro-economische beleidsmix (zoals de hoge groei van de reële lonen, de zeer hoge reële rente en de sterke schommeling van de wisselkoers) heeft dit geleid tot een algeheel verlies van vertrouwen op de financiële markten en tot een aantasting van het concurrentievermogen.

Het Hongaarse beleid zou gericht moeten zijn op een hoge mate van duurzame convergentie, met name wat de consolidatie van de overheidsfinanciën betreft. Hongarije heeft een reeks structurele hervormingen doorgevoerd en heeft een inhaalslag gemaakt ten opzichte van de EU. Toch zijn er nog een aantal probleemgebieden. Hongarije zou maatregelen moeten treffen om het onderwijsstelsel doeltreffender te maken, en O&O moet worden gestimuleerd om de productiviteit te verhogen. De concurrentie in de netwerkindustrieën moet verder worden verbeterd en de onafhankelijkheid van de toezichthouder moet worden vergroot. Hongarije staat dus voor vijf grote uitdagingen:

- verdere en duurzame terugdringing van het overheidstekort;
- verhoging van de werkgelegenheidsgraad en aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt;
- verbetering van de concurrentiepositie via een beleid van loonmatiging;
- verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsstijging;
- ontwikkeling van een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën.

Verdere en duurzame terugdringing van het overheidstekort

Na het hoge begrotingstekort van 9,3 procent van het BBP in 2002, is in 2003 weer een restrictief begrotingsbeleid gevoerd. Toch is het overheidstekort nog altijd uitgekomen op 5,9 procent van het BBP. Terwijl voor 2004 een verdere reductie wordt verwacht, lijkt er sprake van een ongunstige uitgangspositie om de tekortdoelstelling voor 2004 te halen. Hoewel oorspronkelijk een omvangrijke hervorming van de overheidsfinanciën zou worden doorgevoerd, is met talrijke uitgavenposten in de begroting voor 2004 helemaal niets gedaan en lijken deze ook in de consolidatieplannen buiten beschouwing gelaten. Ondertussen ligt het in de bedoeling alleen te bezuinigen op de lopende en operationele kosten. Naast de snelle stijging van de reële lonen heeft het eerdere expansieve begrotingsbeleid bijgedragen aan een grote binnenlandse vraag en een tekort op de lopende rekening dat als gevolg van de consumptie steeds verder is toegenomen tot meer dan 5,5 procent van het BBP. Met het oog op een verbetering van de lopende rekening is het ook van essentieel belang dat de overheid op minder grote schaal leent. De besparingen van de huishoudens zullen naar verwachting niet voldoende zijn voor de financiering van de toenemende particuliere investeringen (waaronder die in verband met de toetreding tot de EU). Daardoor komt de lopende rekening nog verder onder druk te staan. Zelfs bij handhaving van het tekort op de lopende rekening op het huidige niveau moeten aanvullende ingrepen op de begroting plaatsvinden, willen de investeringen niet in het gedrang komen. Een terugkeer naar een duurzaam beleid in Hongarije moet gebaseerd zijn op een consolidatie van de overheidsfinanciën.

Verhoging van de werkgelegenheidsgraad en aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt

Van de toetredende landen heeft Hongarije een van de laagste werkloosheidspercentages (5,8 procent in 2003). Daar staan echter stagnatie op de arbeidsmarkt en een in vergelijking met het EU-gemiddelde lage participatiegraad (59,7 procent in de leeftijdsgroep 15-64 jaar in 2002) tegenover. In het lage werkloosheidspercentage komt dan ook niet de hoge inactiviteit, met name van de oudere beroepsbevolking, tot uiting.

De arbeidsmarkt wordt ook gekenmerkt door structurele tekortkomingen. Regionale verschillen worden vooral zichtbaar in de toenemende verstedelijking en in de oost-west-as, met een minder ontwikkelde infrastructuur en een hogere werkloosheid in het oostelijk deel van het land. Internationaal gezien is de binnenlandse mobiliteit gering, waarbij huisvesting en vervoer de belangrijkste belemmeringen vormen. Verder gaat het bij een groot aantal werklozen om jonge volwassenen (de jeugdwerkloosheid bedraagt 11,4 procent).

Verbetering van de concurrentiepositie via een beleid van loonmatiging

Hoewel sinds begin 2003 sprake is van een lichte verbetering, is de concurrentiepositie van Hongarije in de jaren 2000-2002 aanzienlijk verslechterd. Deze verslechtering was gedeeltelijk te wijten aan de snelle loonstijging. In de afgelopen drie jaar is de stijging van de reële lonen hoger uitgevallen dan de productiviteitsgroei. Vooral de stijging van de minimumlonen en het overheidsbeleid, maar ook de

handelwijze van het bedrijfsleven, dat zich te traag heeft aangepast aan het nieuwe lage inflatieniveau, waren daar debet aan. Hoewel de reële lonen in de loop van het jaar steeds minder snel stegen, was in 2003 toch nog sprake van een groei van 9,2 procent (7,3 procent in het bedrijfsleven en 12,7 procent bij de overheid). Daardoor is de concurrentiepositie nadelig beïnvloed en is de werkgelegenheid in een aantal segmenten van de arbeidsmarkt voor laaggeschoolden afgenomen. Hoewel dit proces heeft bijgedragen aan een omschakeling van de industriële productie naar hooggekwalificeerd werk, hebben de stijgende arbeidskosten per eenheid product geleid tot een verslechtering van de algehele concurrentiepositie van het land, en niet alleen in de arbeidsintensieve sectoren.

Verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsstijging

De productiviteit is sinds 2000 afgenomen, maar wel iets boven het gemiddelde van de nieuwe lidstaten gebleven. Groeide de arbeidsproductiviteit in 2000 nog met 4,2 procent, in 2003 was deze groei afgenomen tot 2,4 procent. Het relatief lage O&O-niveau (0,95 procent van het BBP in 2001), het niet doeltreffende onderwijsstelsel en het instabiele ondernemingsklimaat hebben tot deze groeivertraging bijgedragen.

Hoewel maatregelen zijn getroffen om de flexibiliteit van het onderwijsstelsel te vergroten, zodat het zich sneller kan aanpassen aan de veranderende eisen van de arbeidsmarkt, heerst nog steeds een gebrek aan hoger- en hoogopgeleide werknemers. Het aantal promovendi neemt toe, maar de uitval onder hen is groot. In de afgelopen jaren is het aantal afgestudeerden in het tertiair wetenschappelijk of technologisch onderwijs per 1000 inwoners (in de leeftijdsgroep van 20-29 jaar) afgenomen. In 2001 bedroeg dit aantal 3,7 (een van de laagste scores in de EU). Bij O&O blijft de toegepaste wetenschap achter, hetgeen voor een deel te wijten is aan de ondanks de budgettaire stimulansen nog steeds lage O&O-uitgaven in het bedrijfsleven en aan de geringe samenwerking tussen het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten. De O&O-uitgaven van de overheid liggen ook op een relatief laag niveau, niet alleen als percentage van het BBP, maar ook als percentage van de totale overheidsuitgaven (in 2001 was 0,9 procent van de totale overheidsuitgaven bestemd voor O&O). Ook kan de productiviteitsgroei negatief worden beïnvloed door de herhaaldelijke beleidswijzigingen. In de afgelopen tien jaar waren de regelgeving en de regeringsstrategieën voortdurend aan veranderingen onderhevig. Dit heeft de voorspelbaarheid van het beleid en het vertrouwen in de regering ondermijnd en een langetermijnplanning bemoeilijkt.

Ontwikkeling van een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën

Hoewel in de meeste netwerkindustrieën een begin is gemaakt met de liberalisering, blijft de concurrentie in deze sectoren beperkt. Een van de meest geliberaliseerde markten is die van de telecommunicatie, maar zelfs hier blijft de concurrentie gering vanwege de sterk dominante positie van het voormalige staatsbedrijf op de markt voor vaste telefonie en die voor mobiele telefonie, waar nagenoeg sprake is van een duopolie. De markten voor elektriciteit en gas zijn opengesteld voor grote klanten. Langlopende afzetcontracten en beperkte interconnectiemogelijkheden blijven de

concurrentie in de elektriciteitssector belemmeren. Ten slotte heeft de overheid zich voor een aantal sectoren de mogelijkheid voorbehouden om op te treden als toezichthouder, zoals op de elektriciteits- en gasmarkt, waar de overheid over de mogelijkheid beschikt om de prijzen te beïnvloeden.

Specifieke aanbevelingen voor Hongarije

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Ten aanzien van het overheidstekort wordt Hongarije aanbevolen om:

1. het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen binnen een meerjarencader dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht (AR 1).

Ter vergroting van de werkgelegenheid en met het oog op de structurele problemen op de arbeidsmarkt wordt Hongarije aanbevolen om:

2. het arbeidsaanbod te vergroten door belemmeringen voor de regionale mobiliteit weg te nemen via maatregelen op huisvestings- en vervoersgebied en door kansarme groepen (etnische minderheden, personen met een handicap en daklozen) te stimuleren hun (her)intrede te doen op de arbeidsmarkt (AR 7 en 8);
3. ervoor te zorgen dat het fiscale en uitkeringsstelsel de werkgelegenheid bevordert en dat hiervan prikkels uitgaan om de arbeidsmarkt op te gaan of hierop te blijven (werken moet lonend zijn) – de hoge belasting op arbeid moet verder worden verminderd (AR 4).

Om de concurrentiepositie via een beleid van loonmatiging te versterken, wordt Hongarije aanbevolen om:

4. de aanzet te geven tot een hervorming van het loonvormingsproces waarbij bij de vaststelling van de lonen meer rekening wordt gehouden met de productiviteit; bij de sociale partners aan te dringen op meerjarige loonakkoorden om de ontwikkeling van de reële lonen gelijke tred te laten houden met de productiviteitsgroei (AR 5).

Met het oog op een verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsstijging wordt Hongarije aanbevolen om:

5. het bedrijfsleven te stimuleren meer aan O&O en innovatie te doen; de band tussen het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten te versterken; te zorgen voor voldoende middelen om de kwaliteit van onderzoek te verbeteren; de overdracht van kennis via buitenlandse directe investeringen te stimuleren (AR 13);

6. de doeltreffendheid van het onderwijsstelsel te verbeteren en de flexibiliteit ervan te vergroten zodat het zich sneller aanpast aan de vaardigheidseisen op de arbeidsmarkt; te zorgen voor voldoende middelen voor beroepsopleiding en onderwijs (AR 13);
7. te zorgen voor een stabiele wetgeving en een stabiel regeringsbeleid, zodat een ondernemersvriendelijker klimaat ontstaat (AR 11).

Met het oog op een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën wordt Hongarije aanbevolen om:

8. door te gaan met de liberalisering van de netwerkindustrieën, de concurrentie doeltreffender te maken en de onafhankelijkheid van de toezichthouders voor de netwerken te vergroten (AR 9).

20. Letland

In de afgelopen jaren heeft Letland ondanks een ongunstig extern klimaat goede economische resultaten geboekt. Naar verwachting zal de BBP-groei op middellange termijn op het potentiële-groei niveau van 5-6 procent per jaar blijven. De particuliere consumptie en de bruto-investeringen in vaste activa bevinden zich op een zeer hoog niveau en zijn de drijvende kracht achter de groei. Ondanks de hoge groei van de particuliere consumptie is de inflatie in de afgelopen vijf jaar bescheiden gebleven. Wel zal de inflatie dit jaar naar verwachting relatief hoog uitvallen, maar deze kan in 2006-2007 weer dalen tot drie procent. De buitenlandse handel is snel gegroeid. Daar de import de export overtreft, is het tekort op de lopende rekening in 2003 toegenomen tot 9,1 procent van het BBP en verwacht wordt dat dit tekort op middellange termijn hoog zal blijven. In de afgelopen jaren heeft Letland opmerkelijke vooruitgang geboekt bij de structurele hervormingen, maar het worstelt nog steeds met een aantal problemen, waaronder de werking van het openbaar bestuur, die de opname van middelen uit de EU-structuurfondsen kunnen bemoeilijken. Als geen oplossing wordt gevonden voor deze problemen, is het mogelijk dat Letland niet meer zo'n hoge groei zal weten te realiseren.

Het werkloosheidspercentage is langzaam afgenomen en loopt van regio tot regio sterk uiteen. De werking van de arbeidsmarkt wordt belemmerd door een reeks structurele problemen, waaronder de ontoereikende onderwijs- en opleidingsstelsels, de mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en de geringe geografische mobiliteit. Door de privatisering van de meeste overheidsbedrijven heeft de concurrentie op de Letse productmarkten een impuls gekregen. Er wordt nog steeds minder staatssteun verleend gemiddeld in de EU. De weinige resterende concurrentieproblemen doen zich vooral voor in de netwerkindustrieën. Hoewel Letland lage arbeidskosten en belastingen kent, blijft de lage arbeidsproductiviteit een bron van zorg.

De dalende trend bij het overheidstekort is onderbroken in 2002 toen het opliep tot 3 procent van het BBP, tegen 1,6 procent in 2001. Mede door de meevallende belastingontvangsten en door een nauwlettende bewaking van de overheidsuitgaven is het tekort in 2003 weer teruggelopen tot 1,8 procent van het BBP. In 2004 zal het naar verwachting uitkomen op 2 procent van het BBP. Wel staat of valt de budgettaire situatie met de discipline op dit gebied. Er is dus in Letland sprake van een procyclisch begrotingsbeleid. Wel blijft de overheidsschuld met 15,6 procent van het BBP op een laag niveau.

Het Letse beleid zou gericht moeten zijn op een hoge mate van duurzame convergentie, met name wat de consolidatie van de overheidsfinanciën betreft. De overheidsfinanciën moeten verder worden geconsolideerd en het menselijk kapitaal moet beter worden benut via een flankerend beleid dat is gericht op handhaving van de hoge groei op middellange en lange termijn. Daartoe moet met name de groei- en werkgelegenheidsbasis via een verbetering van het ondernemingsklimaat worden versterkt. Verder moet het productiviteitsniveau worden verhoogd en moet Letland zich voorbereiden op de uiteindelijke overgang naar een kenniseconomie. Letland staat dus voor vier grote uitdagingen:

- aanpak van het omvangrijke tekort op de lopende rekening, onder meer via het begrotingsbeleid;
- verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsstijging;
- aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt;
- ontwikkeling van een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën.

Aanpak van het omvangrijke tekort op de lopende rekening, onder meer via het begrotingsbeleid

De binnenlandse vraag naar geïmporteerde goederen blijft groter dan de buitenlandse vraag naar Letse goederen. Daardoor is het tekort op de lopende rekening in 2003 opgelopen tot 9,1 procent van het BBP. Ondanks de internationale conjuncturele inzinking is de export in 2002 en 2003 in een zeer hoog tempo gegroeid. Wel is de import sneller toegenomen dan de export. Door de sterke en nog steeds toenemende investeringsbehoefte als gevolg van de gestage economische ontwikkeling en herstructurering zal de handelsbalans in de komende jaren naar verwachting zelfs nog verder verslechteren. Daardoor zal het tekort op de lopende rekening oplopen. Hoewel de exportprijzen in 2003 sneller opliepen dan de importprijzen, heeft de ruilvoet zich in de afgelopen jaren niet constant gunstig ontwikkeld, reden temeer waarom de lopende rekening in de toekomst verder onder druk kan komen te staan.

Ondanks de hoge groei van de Letse economie is het bescheiden tempo van budgettaire consolidatie in 2002 onderbroken door een ontsporing van de begroting. Vooral dankzij de meevallende belastingontvangsten als gevolg van een betere belastinginning en een groei die hoger is uitgevallen dan verwacht, wordt het overheidstekort voor 2003 geraamd op 1,8 procent van het BBP. Hoewel de Letse autoriteiten naar eigen zeggen blijven streven naar een sluitende begroting op middellange termijn, komt Letland door het huidige procyclische begrotingsbeleid in combinatie met het snel veranderende politieke landschap en de beperkte mogelijkheden van de regering om de belastingontvangsten op te voeren in een tijd van hoge economische groei, in een moeilijke uitgangssituatie terecht wat betreft de financiering van toekomstige uitgaven. Bovendien zal het tekort op de lopende rekening door deze uitgavendruk verslechteren. Gezien de zwakke buitenlandse vraag en de toch al hoge binnenlandse vraag geven de bestedingsgolf eind 2002, de sterke groei van de kredietverlening ondanks de renteverhogingen van de Letse centrale bank in november 2003 en opnieuw in maart 2004, en een verdere versoepeling van het begrotingsbeleid reden tot bezorgdheid. Centraal in het economisch beleid moet staan dat een procyclische budgettaire stimulering wordt vermeden, omdat anders de economie als gevolg van de hoge binnenlandse vraag oververhit kan raken en het tekort op de lopende rekening kan verslechteren.

Verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsstijging

Nergens in de EU is de arbeidsproductiviteit zo laag als in Letland (minder dan 40 procent van het gemiddelde in de EU-15). In de periode 1995-2003 was er weliswaar sprake van een verbetering ten opzichte van dit gemiddelde, maar in de afgelopen jaren is de groei teruggelopen. Een aantal factoren is van invloed geweest op deze resultaten. Ten eerste laat het onderwijsstelsel ondanks de gestarte hervormingen te wensen over wat betreft de doeltreffendheid, inhoud en externe partnerschappen. De relaties tussen het hoger onderwijs en het bedrijfsleven zijn nog onvoldoende ontwikkeld. Ten tweede lijkt ondanks de budgettaire en andere indirecte maatregelen de omvang van O&O – met name het aandeel van het bedrijfsleven hierin – en van innovatieactiviteiten beperkt vanwege het gebrek aan

overheidsfinanciering en het ontbreken van kritische massa voor de meeste Letse bedrijven om onderzoek uit te voeren. Ook blijft de productiviteitsgroei beperkt vanwege de geringe omvang van nieuwe ondernemersactiviteiten. Het bedrijfsleven heeft namelijk te maken met strenge lokale regelgeving, heeft moeite om aan financiering te komen, en de ondernemerscultuur komt nog maar net van de grond. Ondanks de hoge investeringen van het bedrijfsleven wordt de productiviteit belemmerd door een lage kapitaalintensivering en een beperkte fysieke infrastructuur. Deze factoren verklaren mede waarom Letland gespecialiseerd blijft in relatief laagtechnologische sectoren en in doorvoeractiviteiten zonder veel toegevoegde waarde.

Aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt

De Letse arbeidsmarkt vertoont een reeks tekortkomingen, waarvan de belangrijkste de regionale verschillen in werkloosheid en een hoog percentage langdurige en jeugdwerkloosheid zijn. In 2002 kwam de participatiegraad uit op 68,8 procent en was de werkgelegenheidsgraad 60,5 procent. Eind 2002 bedroeg het werkloosheidspercentage 12,1 procent. Dit is in 2003 gedaald.

De werking van de arbeidsmarkt wordt door een reeks structurele problemen belemmerd. Ten eerste wordt het menselijk kapitaal niet voldoende benut als gevolg van het zwakke ondernemingsklimaat. Letland heeft in de EU het laagste percentage startende ondernemingen, hetgeen de noodzaak onderstreept om het ondernemerschap en de ontwikkeling van het MKB te bevorderen en daarmee de werkgelegenheidsbasis te versterken. Ten tweede is de loonwage in Letland groot en ontmoedigt deze het werken in de officiële economie. Ook maken, gezien de lage lonen, zelfs bescheiden sociale uitkeringen werken of opnieuw gaan werken tot een kostbare beslissing en oefenen deze een negatieve invloed uit op de arbeidsmarktparticipatie. Ten derde komt in het hoge werkloosheidspercentage tot op zekere hoogte de mismatch tussen op de arbeidsmarkt gevraagde en aangeboden vaardigheden tot uiting. Verder slaagt het onderwijsstelsel er niet in om in te spelen op de vraag naar flexibelere en modernere opleidingsvormen. Onlangs hebben de Letse autoriteiten een omvangrijke hervorming van het onderwijsstelsel voorgesteld om het beter op de eisen van een markteconomie af te stemmen, maar de doorvoering ervan kan duur uitvallen en veel tijd in beslag nemen. Ten slotte zijn de regionale discrepanties in werkgelegenheid en werkloosheid ook het resultaat van de geringe geografische mobiliteit, die door verbeteringen in de vervoersinfrastructuur kan worden verhoogd.

Ontwikkeling van een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën

Pas onlangs zijn stappen gezet om de netwerkindustrieën te liberaliseren. Daarbij is de spraaktelefonie in 2003 geheel en worden andere netwerkindustrieën geleidelijk geliberaliseerd om aan de EU-wetgeving te voldoen. Alle netwerkindustrieën worden nog steeds gedomineerd door de gevestigde exploitanten, waarvan een aantal geleidelijk wordt geprivatiseerd. Ze hebben weinig echte concurrentie te duchten en profiteren van het feitelijk ontbreken van alternatieve leveranciers op de markt. Om een aantal redenen is er sprake van een geringe concurrentie. In sommige gevallen komt de concurrentie door technische en praktische belemmeringen niet van de grond, zoals in de telecommunicatiesector, waar de ontbundeling van het aansluitnet, carrierkeuze en nummerportabiliteit achterblijven. In andere gevallen bestaat er nog geen volledige rechtsgrond voor een doeltreffendere concurrentie, zoals in de energiesector. Ook is er weinig echte concurrentie door een gebrek aan interconnecties. De Letse spoorwegverbindingen met de Baltische burens en andere Europese landen zijn onvoldoende ontwikkeld. De Letse gasmarkt wordt hogerop in de bedrijfskolom

nog steeds gedomineerd door een zeer beperkt aantal leveranciers en is feitelijk afhankelijk van Russische gasleveranties. Ten slotte zijn de grensoverschrijdende interconnecties in de elektriciteitssector mogelijksterwijs onvoldoende om aan de vraag op lange termijn te kunnen voldoen.

Specifieke aanbevelingen voor Letland

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Om het omvangrijke tekort op de lopende rekening aan te pakken, onder meer via het begrotingsbeleid, wordt Letland aanbevolen om:

1. het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen binnen een meerjarenkader dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht zal nemen (AR 1 en 2).

Om de voorwaarden voor een productiviteitsstijging te verbeteren, wordt Letland aanbevolen om:

2. de doeltreffendheid, kwaliteit en toegankelijkheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels te verbeteren en deze beter af te stemmen op de arbeidsmarktbehoeften (AR 13 en 14);
3. O&O en innovatie te bevorderen, met name in het bedrijfsleven (AR 13 en 14);
4. een ondernemerscultuur te bevorderen (AR 11).

Met het oog op de structurele problemen op de arbeidsmarkt wordt Estland aanbevolen om:

5. het fiscale en uitkeringsstelsel te herzien om werken lonender te maken, met name door de doeltreffendheid van sociale uitgaven te vergroten (AR 4);
6. het arbeidsaanbod te vergroten door te blijven streven naar een betere afstemming van de kwalificaties van werknemers op de eisen van de arbeidsmarkt en door de arbeidsmobiliteit te bevorderen, met name via een verbetering van de vervoersinfrastructuur (AR 7 en 13).

Met het oog op een doeltreffende concurrentie in de netwerkindustrieën wordt Letland aanbevolen om:

7. juridische maatregelen te treffen om de concurrentie in de netwerkindustrieën doeltreffender te maken en de rol van de toezichthouder te versterken (AR 9);
8. de fysieke interconnecties met andere Europese netwerken uit te breiden (GL 9).

21. Litouwen

Ondanks het ongunstige externe klimaat bleven de macro-economische resultaten van Litouwen tijdens de laatste twee jaar bijzonder sterk. De reële groei van het BBP is aanzienlijk versneld tot 8,9 procent in 2003, hoofdzakelijk als gevolg van de dynamiek van de investeringen en de particuliere consumptie, hoewel ook de exportgroei krachtig bleef. Een grote nominale effectieve appreciatie van de litas samen met een sterke productiviteitsgroei die de looninflatie deed afnemen, leidde tot een daling van het prijspeil. Deze daling (gemeten aan de hand van het GICP) bedroeg in 2003 1,1 procent. De krachtige economische groei had positieve gevolgen voor de arbeidsmarkt, hoewel hoge werkloosheid een belangrijke zwakte van de Litouwse economie blijft.

De in 2000 ingezette daling van het begrotingstekort stakte in 2003: het tekort steeg licht van 1,4 procent van het BBP in 2002 tot 1,7 procent. De begroting 2004 voorziet in duidelijke stijgingen van zowel de lopende uitgaven als de kapitaaluitgaven – wat gedeeltelijk het gevolg is van de met de toetreding tot de EU samenhangende uitgaven – waardoor het tekort naar verwachting verder zal stijgen. De budgettaire consolidatie zou in 2005 hervatten. Kleine begrotingstekorten tijdens de vorige jaren hebben ertoe bijgedragen dat tekorten op de lopende rekening op een houdbaar niveau werden gehandhaafd, tekorten die grotendeels door buitenlandse directe investeringen werden gefinancierd. De currency board-regeling is een succesvol nominaal anker voor het monetaire beleid gebleken, die bijdraagt tot macro-economische stabilisatie en historisch lage inflatiepercentages. De versterkte macro-economische stabiliteit heeft de laatste jaren een daling van de rentevoeten mogelijk gemaakt, wat bijdraagt tot een forse stijging van de binnenlandse kredietverstrekking en bijgevolg tot een sterke toename van de investeringen en de consumptie.

Het beleid van Litouwen moet gericht zijn op een hoge mate van duurzame convergentie. De situatie op de arbeidsmarkt baart zorgen. Een afname van het hoge werkloosheidspercentage en een verdere consolidatie van de openbare financiën zijn van cruciaal belang om de macro-economische stabiliteit op middellange termijn te verbeteren. Het behoud van het concurrentievermogen van Litouwen is van doorslaggevend belang voor een snelle en duurzame convergentie met de EU-economieën. Verdere structurele wijzigingen zijn nodig om de huidige productiviteitsgroei te behouden, wat nodig is om de aanzienlijke productiviteitskloof tussen Litouwen en het EU-gemiddelde te dempen. In dit verband moet het onderwijsstelsel worden afgestemd op de arbeidsmarktbehoeften en moeten O&O en innovatie worden gestimuleerd om de broodnodige vooruitgang bij de overgang naar de kenniseconomie te vergemakkelijken. Tegen deze achtergrond ziet Litouwen zich voor vier grote uitdagingen geplaatst:

- aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt,
- behoud van lage begrotingstekorten,
- verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsverhoging,
- ontwikkeling van effectieve concurrentie in netwerkindustrieën.

Aanpak van de structurele problemen op de arbeidsmarkt

Ondanks de zichtbare vooruitgang op de arbeidsmarkt tijdens de laatste twee jaar, bleef het werkloosheidspercentage - 12,7 procent in 2003 - hoog en zijn er nog steeds belangrijke structurele zwakheden. Opvallend zijn de grote regionale verschillen, waarbij de werkloosheid in meerdere regio's ongeveer 20 procent bedraagt. De jeugdwerkloosheid bleef met 23 procent in 2002 hoog, terwijl de langdurige werkloosheid 7 procent bedroeg. Bijna 17 procent van de werkgelegenheid situeert zich in de weinig productieve landbouwsector waar waarschijnlijk veel banen zullen verloren gaan, waardoor de werkloosheid in de komende jaren verder zal stijgen.

De belangrijke structurele tekortkomingen van de arbeidsmarkt hangen samen met de beperkte regionale en arbeidsmobiliteit van de beroepsbevolking, de mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en gebreken van het onderwijsstelsel. Hoewel een groot deel van de Litouwse beroepsbevolking hogeschoold is, beschikt deze vaak over gespecialiseerde beroepskwalificaties die onvoldoende aansluiten bij de huidige vraag naar vaardigheden. Een tekort aan arbeidskrachten ontstaat in de informatietechnologie, het management en bij verschillende categorieën ingenieurs. Een versterking van de banden tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven zou ertoe bijdragen de beroepsopleiding en het tertiair onderwijs beter af te stemmen op de huidige eisen. Met betrekking tot de activiteiten op het gebied van het levenslang leren, die van cruciaal belang zijn om de beroepsbevolking beter in staat te stellen zich aan de toekomstige eisen aan te passen, scoort Litouwen in vergelijking met de andere toetredende staten niet al te best. Verdere inspanningen om de kwaliteit en de beschikbaarheid van beroepsopleidingen te verbeteren, zou met name in de minst ontwikkelde regio's een gunstige invloed hebben. Gelet op het grote aandeel van laaggekwalificeerde werknemers in de totale werkloosheid, dient bijzondere aandacht te worden besteed aan opleidingsactiviteiten voor deze categorie werknemers. Het verbeteren van de onderwijsinfrastructuur, met name in armere regio's, zou bijdragen tot het scheppen van betere randvoorwaarden om investeringen aan te trekken en zou het aanpassingsvermogen en de geografische mobiliteit van de beroepsbevolking doen toenemen. Verdere inspanningen voor een verbetering van het bedrijfsklimaat zouden werkgelegenheid creëren en de met de industriële en landbouwherstructurerings samenhangende ontslagen compenseren. Het werkloosheidsuitkeringsstelsel moet worden gestroomlijnd: het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen is niet gekoppeld aan het laatste loon, de dekking door de werkloosheidsverzekering is niet duidelijk omschreven in de wetgeving en er is geen duidelijk verband tussen bijdragen en uitkeringen.

Behoud van lage begrotingstekorten

De autoriteiten hebben hun plannen inzake begrotingsconsolidatie uitgevoerd: het begrotingstekort daalde van 5,7 procent van het BBP in 1999 tot 1,4 procent in 2002. Deze neerwaartse trend is evenwel omgeslagen en het tekort is in 2003 licht gestegen tot 1,7 procent. Nadat er in het eerste semester van 2003 meer inkomsten werden geïnd dan geraamd, heeft de regering in een aanvullende begroting van juli 2003 extra uitgaven gepland. De wijzigingen leidden tot duidelijke stijgingen van de lopende uitgaven die een verdere vermindering van het tekort in 2003 verhinderden. Deze wijzigingen

bestonden vooral uit compensaties voor het verlies van spaartegoeden in roebel⁸ (ongeveer 0,4 procent van het BBP) en landbouwsubsidies (0,2 procent van het BBP). De begroting 2004 voorziet een verdere toename van het tekort, die voornamelijk het gevolg is van een sterke stijging van de overheidsinvesteringen en hogere uitgaven voor het socialezekerheidsstelsel en de ambtenarenlonen, alsmede aanzienlijke overgangskosten in verband met de pensioenhervorming. Bestedingsdruk als gevolg van belangrijke investeringsbehoeften en aanzienlijke budgettaire en latente verplichtingen vormt op middellange termijn een risico voor de consolidatie van de overheidsfinanciën.

Ondanks de ter verbetering van het belastingstelsel geleverde inspanningen, kan de efficiëntie van de belastinginning nog aanzienlijk worden verbeterd. De overheidsinkomsten als percentage van het BBP zijn gedaald van 38,1 procent in 1998 tot 33,8 procent in 2002, terwijl de uitgaven grotendeels stabiel zijn gebleven. In het tweede semester van het jaar worden vaak aanvullende – niet in de begrotingsplannen opgenomen - uitgaven toegestaan, wat een snellere consolidatie van de overheidsfinanciën verhindert. Een procyclisch begrotingsbeleid kan een aantal risico's met zich brengen, daar de bestedingsdruk toeneemt. Hoewel lage begrotingstekorten de druk op de lopende rekening tijdens de laatste jaren hebben verlicht, zou het begrotingsbeleid kunnen bijdragen tot een afzwakking van een mogelijke verslechtering van de verhouding tussen particuliere besparingen en investeringen, die door de huidige forse kredietgroei nog dreigt te worden versterkt.

Verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsverhoging

In Litouwen is de productiviteit na de crisis in Rusland in 1999 sterk gegroeid, maar het productiviteitsniveau - 42 procent van het gemiddelde in de EU-15 – is nog steeds zeer laag. Ook lijkt de recente sterke productiviteitsgroei ten dele veroorzaakt door eenmalige effecten van een betere capaciteitsbenutting van bestaande hulpbronnen. Aangezien het BBP per hoofd van de bevolking in 2002 39 procent van het gemiddelde in de EU-15 bedroeg, is een belangrijke en duurzame productiviteitsgroei noodzakelijk om de inkomenskloof met de EU te dichten. In dit verband vormen de gebreken van het onderwijsstelsel en het lage niveau van O&O en innovatie een handicap.

Ten eerste bestaat er ondanks de hoge overheidsuitgaven voor onderwijs en het grote aantal afgestudeerden tertiair onderwijs een mismatch tussen de vaardigheden die in de onderwijs- en opleidingsstelsels worden verworven en de behoeften van het bedrijfsleven, zoals reeds werd uiteengezet in het kader van de eerste grote uitdaging. De regering werkt een tot 2012 lopend programma inzake de tenuitvoerlegging van een onderwijsstrategie uit, maar verdere inspanningen kunnen nodig zijn om de onderwijs- en opleidingsstelsels af te stemmen op de toekomstige behoeften, afhankelijk van de evolutie van de economische structuur. Ten tweede is de huidige economische structuur grotendeels gebaseerd op low tech activiteiten. Een wijziging van de structuur vereist meer O&O en innovatie, waarvan het niveau momenteel lager ligt dan in de meeste nieuwe lidstaten. Het behoud van een hoog niveau van buitenlandse directe investeringen kan dankzij de daarmee samenhangende kennisoverdracht als een katalysator fungeren en aldus bijdragen tot snellere structurele economische wijzigingen in de richting van sectoren met een hogere toegevoegde waarde

⁸ De regering verbond zich ertoe burgers te compenseren voor het verlies van hun spaartegoeden in roebel tijdens de eerste overgangsjaren en eigendomsrechten te herstellen of geldelijke vergoedingen te betalen voor tijdens het Sovjet-tijdperk geconfisqueerde onroerende goederen. De nog te betalen bedragen beliepen eind 2003 6,7 procent van het BBP.

en betere productiviteit. Een verdere uitbouw van de fysieke infrastructuur kan ook bijdragen tot het behoud van de sterke productiviteitsgroei. IT-uitgaven zijn - weliswaar vertrekkend van een laag niveau – licht gestegen. De lage IT-penetratie kan een belemmering vormen voor de verbetering van de productiviteit.

Ontwikkeling van effectieve concurrentie in netwerkindustrieën

Ondanks de deregulering in de meeste de netwerkindustrieën is de effectieve concurrentie in al deze sectoren, met uitzondering van de mobiele telefonie en het wegvervoer, nog steeds zwak. De markt voor de vaste telefonie werd in januari 2003 volledig geliberaliseerd, maar de gevestigde exploitant is nog steeds de enige partij op de markt. De regelgever van de telefoniemarkt beschikt blijkbaar nog niet over adequate middelen om de concurrentie doeltreffend te bevorderen. De tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving inzake openstelling van de spoorwegmarkt werd nog niet voltooid en de infrastructuur is slecht ontwikkeld, in het bijzonder de verbindingen met Polen.

De openstelling van de energiemarkten heeft de consumenten weinig zichtbare voordelen opgeleverd. Zowel bij de leveranciers als bij de distributeurs blijven de concentratieratio's hoog. In januari 2002 werd de elektriciteitsmarkt opengesteld voor grote afnemers, die een vierde van het elektriciteitsverbruik vertegenwoordigen. De deregulering zal geleidelijk worden voortgezet en momenteel worden de elektriciteitsdistributeurs geprivatiseerd. Ongeveer 80 procent van alle elektriciteit wordt evenwel geproduceerd in kerncentrales en het ontbreken van een interconnectie capaciteit met de andere toetredende landen verhindert de integratie met de EU-electriciteitsmarkt. Ook de gasmarkt werd geliberaliseerd voor grote afnemers, die 80 procent van het verbruik vertegenwoordigen. Er zijn evenwel weinig onafhankelijke partijen op de markt en er is geen aansluiting op het West-Europese gasnetwerk.

Specifieke aanbevelingen voor Litouwen

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Teneinde de structurele problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken, wordt Litouwen aanbevolen om:

1. de regionale mobiliteit te bevorderen en de mismatch tussen de gevraagde en aangeboden vaardigheden te verkleinen, waarbij de doeltreffendheid van het onderwijs, van omscholingsmaatregelen en van andere actieve arbeidsmarktmaatregelen moet worden gewaarborgd (AR 4, 7 en 8);
2. de gecombineerde stimulerende effecten van belastingen en uitkeringen te verbeteren (AR 4).

Teneinde lage begrotingstekorten te behouden, wordt Litouwen met name aanbevolen om:

3. op geloofwaardige en duurzame wijze te streven naar lage begrotingstekorten binnen een meerjarenkader dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht zal nemen (AR 1);
4. een procyclisch begrotingsbeleid te vermijden, dat in de weg staat aan een verdere terugdringing van het begrotingstekort, met name door wijzigingen van de begroting te vermijden waarbij extra uitgaven worden gepland indien de inkomsten hoger uitvallen dan geraamd (AR 2).

Teneinde de voorwaarden voor een productiviteitsverhoging te verbeteren, wordt Litouwen aanbevolen om:

5. de doeltreffendheid en de kwaliteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels te verbeteren, en deze beter af te stemmen op de arbeidsmarktbehoeften (AR 13);
6. O&O en innovatie te bevorderen, de banden tussen onderzoeksinstituten en het bedrijfsleven te versterken en kennisoverdracht via buitenlandse directe investeringen en een sterkere IT-penetratie te ondersteunen (AR 13).

Teneinde een effectieve concurrentie in de netwerkindustrieën te ontwikkelen, wordt Litouwen aanbevolen om:

7. de liberalisering voort te zetten en de effectieve concurrentie op de energie-, telecommunicatie- en spoorwegmarkten te versterken (AR 9);
8. interconnectie mogelijkheden met de aangrenzende EU-lidstaten tot stand te brengen en te verbeteren (AR 9).

22. Malta

Door de toenemende openheid van de Maltese economie, de sterke afhankelijkheid van inkomsten uit toerisme en de geringe omvang ervan, is de economie steeds kwetsbaarder voor externe economische en geopolitieke schokken. De moeilijke internationale economische omgeving tijdens de laatste twee jaar en de herstructurering van de overheidssector leidden tot een bescheiden economische groei, die grotendeels werd aangedreven door de sterke overheidsconsumptie. De reële groei van het BBP ligt momenteel ver beneden het geraamde potentieel.

Ondanks de trage economische groei, is de werkloosheid tijdens de periode januari-oktober van het laatste jaar niet wezenlijk gestegen (5,7 procent in oktober 2003), hoewel tijdens de komende maanden een zekere verslechtering van de toestand wordt verwacht als gevolg van de aan de gang zijnde herstructureringen in de scheepsbouw, de verwerkende industrie en de toeristische sector. De algemene vooruitgang van Malta bij het overnemen van het acquis ging niet gepaard met belangrijke economische hervormingen met het oog op de toetreding tot de EU in mei 2004. De herstructurering van de overheidssector, de vermindering van staatssteun en -subsidies alsmede de hervorming van de pensioenstelsels en de gezondheidszorgstelsels werden uitgesteld, wat een negatieve weerslag had op de economische groei, het creëren van werkgelegenheid en de openbare financiën. De relatief lage werkgelegenheidsgraad, met name bij vrouwen, blijft zorgen baren. Tegen de achtergrond van de geringe inspanningen ter consolidatie van de openbare financiën, hebben de onder de verwachtingen blijvende groei van het BBP in 2003 en de stijgende overheidsuitgaven het overheidstekort nog verder doen stijgen, waardoor het saldo op de lopende rekening onder druk kwam te staan. Het beleid van Malta moet gericht zijn op een hoge mate van duurzame convergentie, met name wat de consolidatie van de openbare financiën betreft. Gelet op deze doelstelling moet een nieuw elan worden gegeven aan de hervorming van het pensioenstelsel, het gezondheidszorgstelsel en de overheidssector. Ondanks enige vooruitgang, blijft de concurrentie in sommige sectoren ontoereikend en moeten de privatiseringsinspanningen worden voortgezet. Tegen deze achtergrond ziet Malta zich voor drie grote uitdagingen geplaatst:

- een duurzame vermindering van het overheidstekort en houdbare openbare financiën op lange termijn bewerkstelligen,
- verhoging van de werkgelegenheidsgraden, met name bij vrouwen,
- aanmoedigen van effectieve concurrentie met inachtneming van de specifieke kenmerken van de kleine binnenlandse economie.

Een duurzame vermindering van het overheidstekort en houdbare openbare financiën op lange termijn bewerkstelligen

Teneinde het hoge overheidstekort van 9,7 procent van het BBP in 2003 aan te pakken, is de regering voornemens een reeks maatregelen te nemen en de belastingheffing te verbeteren met het oog op een verhoging van de inkomsten. Er zij opgemerkt dat de niet fiscale ontvangsten naar verwachting sneller zullen stijgen dan de fiscale ontvangsten. Dit is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de in het kader van de inschrijvingsregeling voor buitenlanders geïnde ontvangsten en aan de op basis van het Kopenhagen-pakket toegekende EU-begrotingscompensaties. Wat de directe belastingen betreft, zou

een zekere belastingvermindering moeten voortvloeien uit de invoering van een belastingstelsel met vijf belastingschijven (thans drie belastingschijven) en de verhoging van de belastingvrije som.

Aan de uitgavenkant vormen de hoge uitgaven voor de ambtenarenlonen, de pensioenen en de gezondheidszorg een risico voor de houdbaarheid van de openbare financiën. Wat de lopende uitgaven betreft, is een betere controle op de toewijzing van middelen voor sociale voorzieningen en andere bijstandsprogramma's wenselijk alsmede een vermindering van de subsidies. Ten gevolge van de blijvende noodzaak tot modernisering en bouw van een nieuwe infrastructuur kunnen de kapitaaluitgaven de totale uitgaven evenwel op een hoog niveau houden (ongeveer 50 procent van het BBP), hoewel in 2006 een daling wordt verwacht (tot 46,6 procent van het BBP).

De vergrijzing van de bevolking vormt een aanzienlijk risico voor de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn, met name als gevolg van de relatief hoge overheidsschuld. De tussen 2000 en 2050 verwachte snelle stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen (van 18 procent tot 38,6 procent) zal in de toekomst de openbare financiën fors onder druk zetten. Hoewel een hervorming van de eerste pijler van het pensioenstelsel is gepland, is het onduidelijk wanneer deze hervorming zal worden uitgevoerd.

Het hoge niveau van uitstaande staatsgaranties (22 procent van het BBP in 2002) vormt een bedreiging voor de begrotingssituatie. De regering is voornemens het verstrekken van nieuwe garanties in de toekomst te beperken (daling van het niveau tot 15 procent van het BBP in 2006), met name door een striktere handhaving van de begrotingsregels inzake het verstrekken van garanties. Dit moet bijdragen tot de geplande vermindering op middellange termijn van het niveau van de impliciete latente verplichtingen en moet de bestaande risico's die voortvloeien uit de verstrekte informele garantieverklaringen of kredietfaciliteiten beperken. De totale schuldquote bedroeg in 2003 72 procent van het BBP.

Verhoging van de werkgelegenheidsgraden, met name bij vrouwen

In Malta lijkt de arbeidsmarkt voldoende flexibel om economische schokken te kunnen opvangen zonder dat dit tot lange periodes van hoge werkloosheid leidt. In september 2003 was de werkgelegenheidsgraad (53,7 procent) evenwel laag in vergelijking met het EU-gemiddelde. De relatief lage werkgelegenheidsgraad was een gevolg van de lage werkgelegenheidsgraad bij vrouwen (33,1 procent), terwijl het overeenkomstige percentage bij mannen (74,2 procent) hoger lag dan het EU-gemiddelde. De verhoging van de werkgelegenheidsgraden, zowel globaal als bij vrouwen, is van essentieel belang om de grondslag voor socialezekerheidsbijdragen te verbreden in het licht van de vergrijzing. In dit verband zijn er recent maatregelen genomen om de participatie van vrouwen te stimuleren.

Aangezien de regering tegen de achtergrond van dalende geboortecijfers en een vergrijzende bevolking beseft dat het belangrijk is de participatie van vrouwen te verhogen, werden een aantal initiatieven ter verhoging van de participatiegraad bij vrouwen opgenomen in de Employment and Industrial Relations Act (ERA), die in december 2002 in werking is getreden en werd aangevuld door acht wettelijke verklaringen (waarvan er één betrekking heeft op de regeling inzake het recht op ouderschapsverlof). Andere initiatieven op dit gebied zijn een kinderopvangsysteem, een actieplan inzake de gelijkheid van mannen en vrouwen en gendermainstreaming in de openbare dienst.

Bovendien kunnen de voltooiing van het privatiseringsproces en de afslanking van de openbare sector bijdragen tot een efficiëntere inzet van de middelen ten gunste van de particuliere sector en tot een verhoging van de economische efficiëntie en werkgelegenheid.

Hoge belastingen op lonen verstoren de vraag naar en het aanbod van arbeid en leiden de activiteiten af naar de informele economie. Het verschil tussen het minimumloon en de werkloosheidsuitkering is met name voor grotere gezinnen nog steeds zeer gering, waardoor het werken wordt ontmoedigd. Ook het gebruik van vervroegde-uittredingsregelingen als middel voor de herstructurering van de overheidssector moet worden beperkt; de inspanningen moeten veeleer gericht zijn op omscholing. Om de flexibiliteit op de arbeidsmarkt te verhogen, bevat de ERA ook regelingen voor deeltijdwerkers en voor dienstverleningsovereenkomsten van bepaalde duur. Het aanbod van beroepsopleidingen is toegenomen sinds 2001, het jaar waarin het Malta College for Arts, Science and Technology werd opgericht, hoewel verdere inspanningen nodig zijn om de slaagpercentages in het middelbaar onderwijs te verhogen en het aantal vroegtijdige schoolverlaters te verminderen. In 2003 werden drie nieuwe instituten op het gebied van machinebouw, landbouwindustrie en collectieve voorzieningen opgericht. Er zij gewezen op het uitzonderlijk hoge aantal afgestudeerden lager middelbaar onderwijs terwijl het aantal afgestudeerden in het hoger middelbaar en tertiair onderwijs zeer laag ligt.

Aanmoedigen van effectieve concurrentie met inachtneming van de specifieke kenmerken van de kleine binnenlandse economie

Om de concurrentie in de Maltese economie te bevorderen werden talrijke hervormingen doorgevoerd. In de netwerkindustrieën is de telecommunicatiesector thans geliberaliseerd, terwijl de postsector wordt opengesteld. In het luchtvervoer werd het monopolie inzake grondafhandelingsdiensten na een internationale aanbesteding opgeheven. Wat het zeevervoer betreft, moet de tenuitvoerlegging van het acquis worden voltooid. In sommige sectoren van de Maltese economie is de concurrentie zwak. Dit is onder meer het geval voor de meelproductie, de voedergranen en de scheepsbouwsector, waar de staatssteun moet worden afgebouwd in het kader van het herstructureringsproces.

Specifieke aanbevelingen voor Malta

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Teneinde een duurzame vermindering van het overheidstekort en houdbare openbare financiën op lange termijn te bewerkstelligen, wordt Malta aanbevolen om:

1. het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen binnen een meerjarenkader dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht zal nemen (AR 1).

Teneinde de werkgelegenheidsgraden, met name bij vrouwen, te verhogen wordt Malta aanbevolen om:

2. de interactie tussen de belasting- en uitkeringsstelsels te stroomlijnen om het werken lonender te maken en de belasting op arbeid te verminderen, en aldus het concurrentievermogen te verbeteren (AR 4);
3. de kwaliteit van het middelbaar onderwijs en van de beroepsopleidingen te verbeteren (AR 8);
4. de omscholing van arbeidskrachten te stimuleren, zodat deze over meer aanpassingsvermogen beschikken in geval van personeelsinkrimpingen, en het opnieuw gaan werken door vrouwen van middelbare leeftijd te vergemakkelijken (AR 8).

Om effectieve concurrentie te bevorderen met inachtneming van de specifieke kenmerken van de kleine binnenlandse economie, wordt Malta aanbevolen om:

5. de inspanningen voort te zetten om de concurrentie aan te moedigen in bepaalde sectoren zoals netwerkindustrieën, de voedselindustrie en de scheepsbouw (AR 9).

23. Polen

Na een sterke groei tijdens het grootste deel van de jaren 1990 kende Polen in 2001-2002 een aanzienlijke economische teruggang. Sinds eind 2002 is het herstel geleidelijk op gang gekomen en de reële groei van het BBP is toegenomen tot 3,7 procent in 2003. In 2004 zal de potentiële groei, die wordt geraamd op ongeveer 4,5 procent, waarschijnlijk worden bereikt.

Ondanks de opmerkelijke vooruitgang in de afgelopen jaren staat Polen nog steeds voor ernstige structurele problemen die het vermogen om een sterke groei te behouden in gevaar kunnen brengen. Het werkloosheidspercentage is sinds 1999 snel gestegen en bedraagt thans ongeveer 20 procent, het hoogste percentage van alle toetredende landen. Parallel daarmee is de werkgelegenheidsgraad sterk gedaald. Bijna de helft van de potentiële beroepsbevolking heeft geen baan. De goede werking van de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt door een aantal structurele problemen, zoals de beperkte mate waarin de lonen reageren op de situatie op de arbeidsmarkt, negatieve prikkels in de belasting- en uitkeringsstelsels, de mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden en geringe geografische mobiliteit.

De begrotingssituatie van Polen is sinds 2000 aanzienlijk verslechterd, als gevolg van cyclische factoren en de versoepeling van het begrotingsbeleid. Het begrotingstekort steeg van 1,8 procent van het BBP in 2000 tot 3,6 procent in 2002. Tot voor kort waren de autoriteiten eerder terughoudend om de begrotingsproblemen, met inbegrip van de snel stijgende schuldquote, aan te pakken. De door de regering begin dit jaar goedgekeurde hervorming van de openbare financiën bevat aanzienlijke uitgavenreducties maar stelt de noodzakelijke budgettaire aanpassing uit tot 2005.

Het beleid van Polen moet gericht zijn op een hoge mate van duurzame convergentie, met name wat de consolidatie van de openbare financiën betreft. Een op stabiliteit gericht macro-economisch beleid moet worden aangevuld met structurele hervormingen die de groeiprestatie van Polen moeten verbeteren. Naast de onderbenutting van de menselijke middelen, beperkt het relatief lage productiviteitsniveau het vermogen van de Poolse economie om zowel de daadwerkelijke als de potentiële productiegroei te verhogen. Voor de aanpak van dit probleem zijn voortdurende inspanningen vereist om het onderwijs- en opleidingsstelsel te verbeteren en ook om gunstige voorwaarden voor O&O en technologieoverdracht tot stand te brengen. Daarnaast moet de economie, in het bijzonder de landbouwsector, grondiger worden hervormd en is er nog ruimte om het bedrijfsklimaat te verbeteren. Tegen deze achtergrond ziet Polen zich voor de volgende uitdagingen geplaatst:

- dringend de diepewortelde structurele problemen op de arbeidsmarkt aanpakken,
- een duurzame vermindering van het overheidstekort en houdbare openbare financiën op lange termijn bewerkstelligen,
- verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsverhoging,
- de herstructurering van de economie en de privatisering van de industrie versnellen,
- het bedrijfsklimaat verbeteren.

Dringend de diepgewortelde structurele problemen op de arbeidsmarkt aanpakken

Polen heeft het hoogste werkloosheidscijfer (19,8 procent in 2002) en de laagste werkgelegenheidsgraad (51,5 procent) van alle toetredende landen. De werkgelegenheidsgraad van zowel ouderen als jongeren is uitzonderlijk laag. Daarnaast wordt de Poolse arbeidsmarkt gekenmerkt door: een hoge jeugdwerkloosheid, een hoge langdurige werkloosheid, aanzienlijke regionale verschillen en een hoge werkloosheid in plattelandsgebieden.

De goede werking van de arbeidsmarkt wordt bemoeilijkt door een aantal structurele problemen. Ten eerste weerspiegelt de concentratie van de werkloosheid in bepaalde regio's en bij bepaalde groepen ten dele de ontoereikende aanpassing van lonen aan regionale verschillen inzake productiviteit en individuele vaardigheden. Het proces van vaststelling van de lonen is niet flexibel genoeg. Met name bleek het tot nu toe geen doeltreffend instrument te zijn om in staatsbedrijven en de overheidssector loondiscipline op te leggen. Daarnaast is het op nationaal niveau vastgestelde minimumloon hoog in vergelijking met de gemiddelde lonen in vele regio's en draagt het dus bij tot de aanhoudende hoge werkloosheid bij jongeren en laaggeschoolde werknemers.

Ten tweede is de loonwrig in Polen groot en ontmoedigt deze het werken in de officiële economie. Daarnaast leiden de gecombineerde effecten van belasting- en uitkeringsstelsels ertoe dat beslissingen om te werken of opnieuw te gaan werken financieel worden bestraft, waardoor de arbeidsmarktparticipatie wordt ontmoedigd. Strengere criteria voor invaliditeitspensioenen en de geleidelijke afschaffing van uitkeringen bij vervroegde uittreding zouden een eerste stap zijn om arbeid aantrekkelijker te maken.

Ten derde weerspiegelt het hoge werkloosheidscijfer tot op zekere hoogte de mismatch tussen de op de arbeidsmarkt gevraagde en aangeboden vaardigheden. Bovendien is de volwassen bevolking relatief laaggeschoold. De Poolse autoriteiten hebben onlangs een ingrijpende hervorming van het onderwijsstelsel opgezet om het beter aan te passen aan de eisen van een markteconomie. Tot slot zijn regionale verschillen inzake werkgelegenheid en werkloosheid ook het gevolg van een geringe geografische mobiliteit, die zou kunnen worden gestimuleerd door hervormingen op de woningmarkt en verbeteringen van de vervoerinfrastructuur.

Een duurzame vermindering van het overheidstekort en houdbare openbare financiën op lange termijn bewerkstelligen

De begrotingssituatie van Polen is sinds 2000 aanzienlijk verslechterd, wat slechts gedeeltelijk toe te schrijven is aan conjuncturele oorzaken. Het begrotingstekort bedroeg in 2002 3,6 procent van het BBP en zou volgens ramingen in 2003 verder gestegen zijn tot 4,1 procent. De budgettaire expansie tijdens de laatste twee jaar is vooral het gevolg van een versoepeling van het budgettaire beleid. Het begrotingsbeleid blijft naar verwachting in 2004 procyclisch. De regering heeft recent ingestemd met een hervorming van de openbare financiën die voor de periode 2004-2007 voorziet in besparingen op sociale en administratieve uitgaven. Het blijft evenwel onzeker of het parlement dit hervormingspakket volledig zal goedkeuren. Het beteugelen van het overheidstekort is ook van essentieel belang om het tekort op de lopende rekening op een houdbaar niveau te handhaven, in het

bijzonder wanneer het huidige spaaroverschot ten opzichte van de investeringen in de particuliere sector tijdens de komende jaren scherp zou dalen.

Door de verslechtering van de begrotingssituatie en de vertraging van de privatisering is de schuldquote sinds 2001 fors gestegen. Hoewel het niveau van de schuld naar internationale normen nog steeds vrij laag is, stijgt het snel en nadert het de drempels waarvan de overschrijding de correctiemechanismen in gang zet die zijn vastgelegd in de Poolse grondwet en de wet op de openbare financiën. Gelet op de stijgende leningsbehoeften van de overheid, de wisselkoersrisico's voor de begroting en de risico's in verband met latente verplichtingen, geeft de schuldendynamiek aanleiding tot grote bezorgdheid.

Latente verplichtingen vormen potentieel een ernstig risico voor de houdbaarheid van de openbare financiën. Vooral voor staatsbedrijven in de sectoren die behoeven te worden geherstructureerd zijn dergelijke verplichtingen aangegaan. Het aantal uitstaande garanties stijgt snel en zal tijdens de komende jaren een steeds grotere druk uitoefenen op de overheidsfinanciën.

Polen heeft nog steeds een relatief gunstige demografische structuur. Toch werd het pensioenstelsel in 1999 grondig hervormd om in te spelen op de demografische evoluties en de gewijzigde arbeidsmarktomstandigheden en om de gevolgen van de verwachte forse stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen (van 18 procent in 2000 tot 50 procent in 2050) op te vangen.

Verbetering van de voorwaarden voor een productiviteitsverhoging

Ondanks een behoorlijke productiviteitsgroei tijdens de periode 1995-2002, bedroeg de arbeidsproductiviteit per werknemer (in KKS) in Polen minder dan de helft van die van de EU-15 en lag zij onder het gemiddelde van de nieuwe lidstaten. De inhaalbeweging is dus nog steeds ontoereikend. Dit betrekkelijk lage productiviteitsniveau is te wijten aan verschillende factoren.

Ten eerste zijn er veel werknemers in de landbouw, een sector met een zeer lage productiviteit. De groei problemen van nieuwe ondernemingen en het gebrek aan mobiliteit kunnen de overgang van werknemers uit de landbouwsector naar andere activiteiten vertragen. Ten tweede blijft Polen onder het gemiddelde van de EU-15 wat investeringen in ICT en O&O betreft. Het lage niveau van bedrijfsinvesteringen in O&O is uitermate problematisch (slechts 30 procent van de totale uitgaven voor O&O wordt verricht door ondernemingen). Hiervoor worden onder meer de volgende redenen aangevoerd: onvoldoende samenwerking tussen onderzoeksinstituten en ondernemingen alsmede het feit dat ondernemingen gewoonlijk financiële overwegingen op korte termijn laten prevaleren boven hun belangen op lange termijn. Ook dienen de vaardigheden van de werknemers te worden verhoogd door het tertiair onderwijs en het levenslang leren te stimuleren. De lage productiviteit hangt samen met de structurele problemen op de arbeidsmarkt, met name de mismatch tussen de vaardigheden die in het onderwijsstelsel worden aangeleerd en deze welke op de arbeidsmarkt worden gevraagd, alsmede met de behoefte aan investeringen in de fysieke infrastructuur.

De herstructurering van de economie en de privatisering van de industrie versnellen

Na een trage start bereikten de privatiseringen in 2000 een recordhoogte (tijdens dat jaar bereikten de buitenlandse directe investeringen een piek van 5,7 procent van het BBP als gevolg van een aantal belangrijke eenmalige privatiseringstransacties), maar liepen zij sindsdien weer terug, daar de aantrekkelijkste activa reeds zijn verkocht. De traditionele sectoren zijn nog steeds in handen van de staat (onder meer mijnbouw, chemie, defensie en spoorwegen). In deze sectoren heeft de Poolse regering de voorkeur gegeven aan een consolidatiebeleid vooraleer tot privatisering over te gaan met het doel “nationale kampioenen” te creëren die op de EU-markten kunnen concurreren. Zowel de druk om de sociale ontwrichting op korte termijn te beperken als de voorgeschreven uitgebreide raadpleging met de sociale partners en verschillende ministeries vertraagt het privatiseringsproces. Als gevolg daarvan zijn de te privatiseren ondernemingen duidelijk minder aantrekkelijk geworden, waardoor potentiële investeerders vaak worden afgeschrikt. Toch zijn er aanwijzingen dat buitenlandse directe investeringen hebben bijgedragen tot de herstructurering van de verwerkende sector en de verbetering van zowel de exportcapaciteit als de distributienetwerken. Ten dele is dit omdat strategische investeerders na de privatiseringen grote hoeveelheden kapitaal en know how in hun ondernemingen hebben ingebracht, wat tot een aanzienlijke productiviteitsgroei heeft geleid.

De liberalisering van de elektriciteits- en gasector is van start gegaan. In januari 2002 werden de lokale telecommunicatiediensten en de telecommunicatiediensten op lange afstand volledig geliberaliseerd. Sinds januari 2003 is dit ook voor de internationale diensten het geval. Het niveau van de concurrentie in de netwerkindustrieën is evenwel onbevredigend. In de gasector is er momenteel geen sprake van enige ontvlechting. Op het gebied van de telecommunicatie heeft de gevestigde exploitant zijn machtspositie op de markt behouden. De prijzen voor internationale gesprekken behoren tot de hoogste van de EU. Bovendien heeft het mededingingsbureau herhaaldelijk vastgesteld dat de gevestigde exploitant zijn machtspositie ten nadele van zijn concurrenten heeft misbruikt.

De staatssteun blijft hoog (in de vorm van achterstallige belastingen en socialezekerheidsbijdragen) en staatsbedrijven hebben bij andere ondernemingen grote schulden, waardoor deze ondernemingen financiële schade lijden. Wat de handhaving van de regelgeving betreft, zijn tekortkomingen vastgesteld bij het beheer van de reddings- en herstructureringssteun en van de steun voor onderzoek en ontwikkeling.

Het bedrijfsklimaat verbeteren

Dankzij recente hervormingen heeft Polen aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van een omvangrijke KMO-sector. Met name werd een nieuw ondernemingsregister ingevoerd, waardoor er voor ondernemingen sinds 1 januari 2004 een “één-loketsysteem” bestaat. Sinds januari 2004 geldt er ook een eenvormig tarief voor de vennootschapsbelasting van 19 procent. Tot slot werd in 2003 een nieuwe faillissementswet aangenomen die de faillissementswetgeving in overeenstemming brengt met de eisen van een moderne markteconomie. De KMO-sector neemt ongeveer twee derde van de werkgelegenheid en de helft van het BBP en de Poolse export voor zijn rekening. KMO's worden evenwel nog steeds geconfronteerd met groei problemen. Ondanks de recente hervormingen ter ondersteuning van het ondernemerschap blijft de omvang van de ondernemingen gering en kan het klimaat voor het ondernemerschap nog verder worden verbeterd. Dit is het gevolg van het gebrek aan menselijk kapitaal, de geringe arbeidsmobiliteit, de onderontwikkelde infrastructuur (met name het wegennet en de telecommunicatienetwerken), de hoge belastingdruk (met name socialezekerheidsbijdragen) en liquiditeitskrapte. Deze factoren belemmeren de oprichting en groei

van ondernemingen. Derhalve wordt gevreesd dat de bovengenoemde problemen Polen minder aantrekkelijk kunnen maken voor buitenlandse investeerders.

Specifieke aanbevelingen voor Polen

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Teneinde dringend de diepgewortelde structurele problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken, wordt Polen met name aanbevolen om:

1. het proces van vaststelling van de lonen flexibeler te maken zodat de lonen productiviteitsverschillen die samenhangen met de vaardigheden, de ondernemingen en de regio's beter weerspiegelen (AR 5);
2. de belastingdruk op de arbeid te verlagen in combinatie met inspanningen om de grondslag van de belasting op arbeid te verbreden en de doeltreffendheid van de belastinginning en –heffing te verbeteren; belasting- en uitkeringsstelsels te hervormen om financiële belemmeringen om te werken weg te nemen, met name de belangrijke “werkloosheidsvallen” voor gehuwden; de doeltreffendheid van sociale uitgaven te vergroten (AR 4);
3. het arbeidsaanbod te vergroten door te blijven streven naar een betere afstemming van de kwalificaties van werknemers op de eisen van de arbeidsmarkt en door belemmeringen voor de regionale mobiliteit weg te nemen, met name door hervormingen op de woningmarkt en verbeteringen van de vervoersinfrastructuur (AR 7 en 13).

Teneinde een duurzame vermindering van het overheidstekort en houdbare openbare financiën op lange termijn te bewerkstelligen, wordt Polen aanbevolen om:

4. het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen binnen een meerjarenkader dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht zal nemen (AR 1 en 2);
5. toe te zien op de hervorming van het pensioenstelsel om de verwachte stijging van de afhankelijkheidsratio van ouderen op te vangen, en maatregelen te nemen om de budgettaire risico's als gevolg van het toenemend aantal latente verplichtingen te beperken (AR 15 en 16).

Teneinde de voorwaarden voor een productiviteitsverhoging te verbeteren, wordt Polen aanbevolen om:

6. de inspanningen om de doeltreffendheid en de kwaliteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels te verbeteren en deze beter af te stemmen op de veranderende vaardigheidseisen voort te zetten en te intensiveren (AR 13);

7. O&O en innovatie aan te moedigen, met name in het bedrijfsleven, en de kennisoverdracht via buitenlandse directe investeringen te ondersteunen (AR 13).

Teneinde de herstructurering van de economie en de privatisering van de industrie te versnellen, wordt Polen aanbevolen om:

8. het algemene niveau van de staatssteun te verlagen en deze steun om te buigen naar horizontale doelstellingen (AR 9 en 14);
9. markttoegang en effectieve concurrentie in de netwerkindustrieën te bevorderen en een betere interconnectie van de nationale markten na te streven (AR 9).

Teneinde het bedrijfsklimaat te verbeteren, wordt Polen aanbevolen om:

10. verder de administratieve lasten te verlichten, de regelgeving te vereenvoudigen en de groei van KMO's te ondersteunen, met name door de toegang tot financiering te verbeteren (AR 11).

24. Slowakije

Na de vertraging die in 1998 uit de stabilisatiemaatregelen is voortgevloeid, is de reële BBP-groei in Slowakije gestadig versneld: in 2003 kon voor het tweede opeenvolgende jaar een groei van 4 procent worden geconstateerd. Het geraamde potentieel is echter nog niet volledig bereikt.

Deze groei werd bevorderd door een intensivering van de structurele hervormingen, zoals de privatisering en de herstructurering van banken en niet-financiële ondernemingen. Hiervoor diende echter een prijs te worden betaald: de werkloosheid liep op tot meer dan 19 procent in 2001 en bedraagt vandaag nog steeds ongeveer 17 procent. De opname capaciteit van de arbeidsmarkt wordt belemmerd door een hele reeks structurele problemen die nu pas worden aangepakt - met name de geringe mobiliteit op regionaal niveau, het demotiverend effect van de socialezekerheidsregelingen, loonstarheid en mismatches tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden.

In de openbare financiën hebben tot nu toe slechts beperkte hervormingen plaatsgevonden en het overheidstekort is in het verkiezingsjaar 2002 opgelopen tot 5,7 procent van het BBP. Het expansieve begrotingsbeleid heeft de binnenlandse vraag fors doen toenemen, zodat het tekort op de lopende rekening is opgelopen tot meer dan 8 procent van het BBP. De huidige regering, die in 2002 is aangetreden, probeert de fundamentele oorzaken van het begrotingstekort aan te pakken en is er in 2003 in geslaagd het tekort op de lopende rekening aanzienlijk terug te dringen.

Slowakije moet een beleid voeren dat gericht is op een hoge mate van duurzame convergentie, in het bijzonder wat de consolidatie van de openbare financiën betreft. Zowel de verdere consolidatie van de openbare financiën als de maatregelen om de onderbenutting van het menselijk potentieel tegen te gaan, moeten worden ondersteund door een beleid waarmee de voortzetting van een sterke groei op middellange en lange termijn kan worden verzekerd. Hiervoor moeten met name de grondslagen voor groei en werkgelegenheid worden versterkt en gediversifieerd: er moet een beter bedrijfsklimaat tot stand worden gebracht door middel van een aangepast juridisch kader en een versterking van de bestuurlijke en de gerechtelijke capaciteit. Voorts moet het productiviteitsniveau worden verhoogd en dient Slowakije zich voor te bereiden op de overgang naar een kenniseconomie. Tegen deze achtergrond staat Slowakije voor vier grote uitdagingen:

- een verdere duurzame vermindering van het overheidstekort bewerkstelligen
- de diepgewortelde structurele problemen op de arbeidsmarkt blijven aanpakken
- het bedrijfsklimaat verbeteren en het ondernemerschap stimuleren
- de voorwaarden voor een stijging van de productiviteit verbeteren

Een verdere duurzame vermindering van het overheidstekort bewerkstelligen

Het overheidstekort is gedaald van 5,7 procent van het BBP in 2002 tot 3,6 procent van het BBP in 2003, hetgeen een bijdrage heeft geleverd aan een aanzienlijke vermindering van het tekort op de lopende rekening. Een groot gedeelte van het uitgebreide programma voor de hervorming van de openbare financiën is al goedgekeurd. Deze hervormingen moeten ertoe bijdragen dat het begrotingstekort verder wordt verminderd en dat het tekort op de lopende rekening binnen redelijke perken kan worden gehouden ingeval zich opnieuw een ongunstige ontwikkeling van de particuliere nettobesparingen voordoet. De omvang van de hervormingen en de snelheid waarmee ze zijn ingevoerd, zijn opmerkelijk. Toch is daaraan een aantal niet te verwaarlozen onzekerheden verbonden met betrekking tot de uitvoering van de begroting vanaf 2004. De risico's houden in het bijzonder verband met het fundamentele karakter van de belastinghervormingen, en met name met de invoering van één enkele forfaitair tarief van 19 procent voor de inkomstenbelasting, zowel voor rechtspersonen als voor natuurlijke personen. Bovendien leiden deze hervormingen tot minder nauwkeurige ramingen van de ontvangsten. Ook wat de uitgaven betreft is de situatie onzeker, onder meer in verband met nieuwe hervormingen in de gezondheidssector.

De diepgewortelde structurele problemen op de arbeidsmarkt blijven aanpakken

Van de toetredende landen heeft Slowakije een van de laagste werkgelegenheidsgraden (ongeveer 57 procent) en het op één na hoogste werkloosheidscijfer (momenteel ongeveer 17 procent). Vooral onder de 55-plussers is de werkgelegenheidsgraad bijzonder laag. De meeste werklozen zijn te vinden onder de jongeren (-24) en de laaggeschoolden. Naar gelang van de regio doen zich aanzienlijke verschillen voor. De onderliggende structurele tekorten op de arbeidsmarkt – die bijzonder complex zijn – worden vandaag op een krachtadiger wijze aangepakt.

Door de hervormingen in de uitkerings- en pensioenstelsels is de stimulans om te werken en uit de informele sector te stappen vergroot, onder meer dankzij de verhoging van de pensioenleeftijd tot 62 jaar - wat nog vrij laag is. Regionale mobiliteit wordt aangemoedigd door de toekenning van huisvestingsvergoedingen en financiële steun aan pendelaars; toch blijft de mobiliteit beperkt omdat de verbetering van de vervoerinfrastructuur en het functioneren van de woningmarkt slechts langzaam op gang komen. De integratie van langdurig werklozen in de arbeidsmarkt wordt aanzienlijk bemoeilijkt door een mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden, ook al worden steeds meer omscholingsmaatregelen genomen. De werkloosheid onder de jongeren blijft hoog, omdat het onderwijsstelsel niet voldoende op de behoeften van de markteconomie is afgestemd.

Recente wijzigingen in de arbeidswetgeving, waarbij een grotere flexibiliteit in de arbeidsverhoudingen mogelijk wordt, hebben tot nieuwe arbeidsplaatsen geleid. De loonvormingsmechanismen zijn echter nog niet soepel genoeg en er wordt niet voldoende rekening gehouden met bedrijfsspecifieke omstandigheden. Met name de mogelijkheid dat collectieve overeenkomsten worden uitgebreid tot ondernemingen die niet aan de onderhandelingen hebben deelgenomen, draagt niet bij tot het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen. Bovendien kunnen minimumlonen een negatieve invloed op de vraag naar arbeid hebben, zodat een vertekend beeld wordt gegeven van de situatie op de plaatselijke arbeidsmarkt.

De verregaande hervorming van de inkomstenbelastingen die begin 2004 in Slowakije is ingevoerd, zal tot nieuwe werkgelegenheid leiden en tegelijk een stimulans vormen om aan het werk te gaan.

Daar staat tegenover dat de socialezekerheidsbijdragen verlaagd zijn tot het nog steeds zeer hoge niveau van bijna 48 procent van het brutosalaris.

Het bedrijfsklimaat verbeteren en het ondernemerschap stimuleren

De afgelopen jaren heeft de regering een aantal maatregelen genomen om het bedrijfsklimaat te verbeteren. De procedure die moet worden gevolgd om een nieuw bedrijf op te richten, is aanzienlijk vereenvoudigd en versneld. Er wordt aan een nieuwe faillissementswetgeving gewerkt die in de plaats moet komen van het huidige systeem, waarbij een extreem lange procedure moet worden gevolgd en haast geen ruimte wordt gelaten om een bedrijf in moeilijkheden te herstructureren. Voorts is het bedrijfsklimaat verbeterd door een versnelde liberalisering van de prijzen in 2003 en de invoering van een nieuwe wet inzake zekerheidstelling.

Ondanks al deze verbeteringen staan nog vele hindernissen het ondernemerschap in Slowakije in de weg. Het aantal nieuwe bedrijven ligt vrij laag en uit onderzoek is gebleken dat rechtsonzekerheid een zwak punt blijft. Dat komt doordat het wettelijk kader vaak ontoereikend en instabiel is en de wetshandhaving vaak te wensen overlaat wat betreft kwaliteit, termijnen en transparantie.

Verbetering van de voorwaarden voor een stijging van de productiviteit

Ondanks de vrij krachtige groei van de arbeidsproductiviteit, blijft het productiviteitsniveau laag (ongeveer 58 procent van het EU-gemiddelde in 2003). Dit is onder meer een gevolg van een gebrek aan flexibiliteit in het onderwijssysteem, lage uitgaven voor onderwijs en een geringe activiteit op het gebied van O&O en innovatie.

Het onderwijsstelsel lijkt niet in staat aan de behoeften van de arbeidsmarkt te voldoen. Dat is met name het geval voor het middelbaar onderwijs, waar vaak verouderde opleidingen worden gegeven. Bovendien is het aantal afgestudeerden in het hoger onderwijs bijzonder gering. Het hoge aantal langdurig werklozen vormt een extra probleem voor de organisatie van scholing en beroepsopleiding. De uitgaven voor onderwijs zijn in 2001 gedaald tot een van de laagste niveaus van de nieuwe lidstaten. Om deze problemen te verhelpen heeft de regering een reeks initiatieven genomen om het systeem te rationaliseren en efficiënter te maken en om meer middelen ter beschikking te stellen.

In 2002 bedroegen de uitgaven voor O&O slechts 0,59 procent van het BBP, wat minder is dan in de meeste van de toetredende landen. Uit het aantal octrooiaanvragen blijkt dat innoverende activiteiten bijzonder gering zijn. De regering heeft maatregelen genomen om de situatie op het gebied van O&O te verbeteren (onder meer door een beter rechtskader voor O&O) en heeft zich ertoe verbonden meer middelen vrij te maken om O&O-activiteiten te ondersteunen.

Specifieke aanbevelingen voor Slowakije

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Om een verdere duurzame vermindering van het overheidstekort te bewerkstelligen, wordt Slowakije aanbevolen om:

1. het overheidstekort op geloofwaardige en duurzame wijze terug te dringen binnen een meerjarenkader dat in overeenstemming is met de besluiten die de Raad in het kader van het aanstaande begrotingstoezicht zal nemen (AR 1).

Om de diepgewortelde structurele problemen op de arbeidsmarkt aan te pakken, wordt Slowakije met name aanbevolen om:

2. het arbeidsaanbod te vergroten door de belemmeringen voor de regionale mobiliteit weg te nemen en de mismatch tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden te verkleinen, waarbij de efficiëntie van bij- en omscholingsmaatregelen en van andere actieve arbeidsmarktmaatregelen wordt gewaarborgd (AR 4, 7 en 8);
3. een grotere vraag naar arbeid te creëren door meer flexibiliteit in de loonvormingsmechanismen te brengen (AR 5 en 18);
4. de bijzonder hoge socialezekerheidsbijdragen te verlagen, met inachtneming van de beperkingen in verband met de begrotingsconsolidatie, met name door nieuwe maatregelen voor de hervorming van het gezondheidszorgstelsel te nemen, door het omslagstelsel van de pensioenregeling verder bij te stellen, en in het bijzonder de pensioengerechtigde leeftijd verder op te trekken (AR 4 en 16).

Om het bedrijfsklimaat te verbeteren en het ondernemerschap te stimuleren, wordt Slowakije met name aanbevolen om:

5. het wettelijk kader ter ondersteuning van het ondernemerschap te versterken en de afdwingbaarheid ervan te verbeteren, in het bijzonder door de nieuwe faillissementswetgeving goed te keuren; en de capaciteit en de transparantie van het rechtsstelsel te vergroten (AR 11 en 12).

Teneinde een verbetering van de voorwaarden voor stijging van de productiviteit te bewerkstelligen, wordt Slowakije aanbevolen om:

6. de doeltreffendheid en de kwaliteit van de onderwijs- en opleidingstelsels te verbeteren en deze beter op de veranderende vaardigheidseisen af te stemmen (AR 13);
7. O&O en innovatie aan te moedigen en kennisoverdracht te ondersteunen via buitenlandse directe investeringen (AR 13).

25. Slovenië

De afgelopen tien jaar vertoonde de Sloveense economie een stabiele groei: het reële BBP is sedert 1993 gestadig toegenomen met 3 à 5 procent per jaar. Verwacht wordt dat de groei van het BBP na een recente vertraging opnieuw zal aantrekken en dat het groeipotentieel, dat op ongeveer 4 procent wordt geraamd, geleidelijk zal worden bereikt.

Hoewel de economie over het algemeen gezond is en op diverse beleidsgebieden opmerkelijke resultaten zijn bereikt, is er toch nog sprake van een aantal zwakke punten. Onverwachte tegenvallers hebben er de laatste jaren toe geleid dat herhaaldelijk aanvullende begrotingen moesten worden ingediend. Toch zijn de overheidstekorten vrij gering en lijkt de begrotingsconsolidatie op schema te liggen. De inflatie, die ondanks een forse daling de afgelopen twee jaar nog steeds vrij hoog is (5,7 procent in 2003), blijft echter aanleiding geven tot bezorgdheid; dit probleem wordt dan ook als een van de voornaamste beleidsuitdagingen gezien. De regering heeft een strategie ontwikkeld die erop gericht is de inflatie op duurzame wijze te verlagen en zo de voorwaarden te creëren om de voordelen van de toetreding tot de EU optimaal te benutten. Zij heeft structurele hervormingen ingevoerd om de liberalisering van de prijzen te vergemakkelijken. De gereguleerde prijzen vertegenwoordigen momenteel 16 procent van de CPI-mand – dit is het laagste percentage van alle toetredende landen. Door de zwakke concurrentie in de nutssectoren en het gebrek aan flexibiliteit in de financiële sector en op de arbeidsmarkt kan een duurzame verlaging van de inflatie echter nog niet worden gegarandeerd.

De herstructurering van de economie heeft een negatieve invloed op de arbeidsmarkt gehad: in de periode 1996-2000 is de werkgelegenheid in de verwerkende industrie fors gedaald. Door de overgang van de arbeidskrachten uit deze sector naar de dienstensector konden sociale en economische problemen worden opgevangen, terwijl de stijging van de werkloosheid door middel van vervroegde uittredingen binnen de perken kon worden gehouden. Hoewel de Sloveense arbeidsmarkt in haar geheel een positief beeld laat zien, blijft de structurele werkloosheid een probleem vormen. De langdurige werkloosheid is hoog, met name onder oudere werknemers en laaggeschoolden. Voorts is de lage participatiegraad bij 55-plussers een reden tot bezorgdheid, met name gelet op de uitdagingen die de vergrijzing van de bevolking met zich meebrengt.

Om nieuwe werkgelegenheid te creëren en de arbeidsparticipatie te bevorderen - en aldus betere economische prestaties te garanderen -, moeten verdere inspanningen worden geleverd om het ondernemerschap te stimuleren, de innovatiecapaciteit van het bedrijfsleven te bevorderen en voor een sterke concurrentie in alle economische sectoren te zorgen. Slovenië moet een beleid voeren dat gericht is op een hoge mate van duurzame convergentie. Tegen deze achtergrond staat Slovenië voor vier grote uitdagingen:

- duurzame verlaging van de inflatie
- verhoging van de werkgelegenheidsgraad, in het bijzonder voor oudere werknemers
- verbetering van de voorwaarden voor een duurzame productiviteitsgroei
- totstandbrenging van een effectieve concurrentie in alle economische sectoren, en met name in de netwerkindustrieën.

Duurzame verlaging van de inflatie

Hoewel de inflatie afneemt, is ze nog steeds relatief hoog: in 2003 bedroeg het inflatiepercentage 5,7 tegenover 7,5 in 2002. Dat de inflatie blijft dalen, is een bemoedigend gegeven, ook al is die daling een gevolg van bijzondere factoren die verband houden met gereguleerde maximumprijzen, indirecte belastingen en geregelde aanpassingen van de accijnzen op aardolieproducten. De inflatoire spanningen zijn een gevolg van het gebrek aan concurrentie in diverse sectoren, de inflexibiliteit van de arbeidsmarkten en de nog steeds veelvuldige toepassing van indexeringsmechanismen. Ook andere belangrijke factoren houden de inflatie in stand; een accommoderend monetair beleid en met name een gestadige - zij het nu iets vertragende - depreciatie van de nationale valuta leiden ertoe dat de inflatie onveranderd blijft.

Bij de voorbereiding van de toetreding tot de EU heeft de regering van de inflatiebestrijding een prioritaire doelstelling gemaakt en heeft zij een reeks gecoördineerde maatregelen genomen. Er is een uitgebreid prijscontroleprogramma opgezet, dat ten doel heeft stijgingen van gereguleerde prijzen en belastinghervormingen zodanig te reglementeren dat zij aan het einde van het jaar het inflatiepercentage niet overstijgen. In 2003 is een belangrijke stap gezet in de richting van de algemene "desindexering" van de economie: de indexering van de rentevoeten ("basisrentevoet" of TOM) werd officieel afgeschaft en er is een sociaal akkoord gesloten over een nieuwe methode voor de aanpassing van de lonen. In de overheidssector is al een anticiperende indexering van de lonen ingevoerd, die in juli 2004 van kracht wordt; voor de particuliere sector wordt hierover nog onderhandeld. Voorts moet het begrotingsbeleid op soepele wijze worden bijgesteld. Voor een duurzame verlaging van de inflatie en betere economische prestaties is het nodig dat de structurele hervormingen sneller ten uitvoer worden gelegd.

Verhoging van de werkgelegenheidsgraad, in het bijzonder voor oudere werknemers

De werkgelegenheidsgraad in Slovenië - die met 63,4 procent in 2002 het gemiddelde van de EU dicht benadert - behoort tot de hoogste van de toetredende landen. De werkloosheid is er sedert 1998 gestadig afgenomen en bedroeg 6,0 procent in 2002, dit is een van de laagste percentages van deze landen. Niettemin is het percentage langdurig werklozen bijzonder hoog (ongeveer 60 procent), met name onder de laaggeschoolde werknemers van 55 jaar en ouder. Samen met andere structurele problemen op de arbeidsmarkt (werkloosheid van jongeren, gehandicapten en vrouwen, laag opleidingsniveau van de werklozen, grote regionale verschillen) vormt de bevordering van de werkgelegenheid voor ouderen een prioritaire doelstelling. In 2002 bedroeg het werkloosheidspercentage in de leeftijdsgroep van 55 tot 64 jaar 3 procent, en de werkgelegenheidsgraad 24,5 procent, hetgeen bijzonder laag is ten opzichte van het EU-gemiddelde (40,1 procent). Dit is een gevolg van de lage pensioenleeftijd, die in 2001 gemiddeld op slechts 57 jaar

lag. Door de herstructurering van de economie zijn vrij jonge mensen met pensioen moeten gaan (of werkloos geworden). Met de hervorming van het pensioenstelsel is de pensioengerechtigde leeftijd al iets opgetrokken. De gevolgen daarvan zullen echter slechts geleidelijk aan leiden tot een hogere werkgelegenheidsgraad bij ouderen. De grote kloof tussen de werkgelegenheidsgraad in Slovenië en die in de EU zal dus waarschijnlijk niet afnemen.

Het belangrijkste doel van het werkgelegenheidsbeleid moet er dus in bestaan het probleem van de werkloosheid onder ouderen aan te pakken en initiatieven te bevorderen die de inzetbaarheid van oudere werknemers vergroten. Dit is met name van belang met het oog op de toenemende risico's voor de houdbaarheid van de openbare financiën welke verband houden met de ongunstige demografische ontwikkeling. Verwacht wordt dat de afhankelijkheidsratio zal toenemen van 20 procent in 2000 tot 38 procent in 2025 en 66 procent in 2050. Bovendien is de bevordering van arbeid en arbeidsparticipatie een conditio sine qua non om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden.

Verbetering van de voorwaarden voor een duurzame productiviteitsgroei

Hoewel Slovenië de op één na hoogste productiviteit van de nieuwe lidstaten heeft, blijft het niveau nog ver onder het gemiddelde van de EU-15 (69,5 procent in 2003). In de periode 1995-1999 is de arbeidsproductiviteit in Slovenië vrij snel toegenomen, met een gemiddelde jaarlijkse groei van 4,8 procent. Na 1999 is deze groei evenwel vertraagd (gemiddeld 2 procent over de periode 1999-2002), zodat Slovenië tot de minst presterende van de toetredende landen is gaan behoren. Twee factoren lijken een snelle ontwikkeling van de productiviteit in de weg te staan:

In de eerste plaats is de ondernemerszin bij de actieve bevolking nog steeds vrij gering, vooral omdat de administratieve formaliteiten die zowel voor het oprichten van nieuwe als voor het beheer van bestaande ondernemingen moeten worden vervuld, nog steeds een te grote last vormen. Er zijn al inspanningen geleverd om de procedures voor starters te vereenvoudigen. Toch is een verbetering van de bedrijfswetgeving en het administratieve klimaat noodzakelijk: er moeten namelijk nog steeds lange bureaucratische procedures worden gevolgd en de aankoop van grond voor industriële doeleinden wordt nog steeds bemoeilijkt.

Vervolgens zijn de uitgaven voor O&O inefficiënt: zij zijn ontoereikend om in het fundamenteel onderzoek relatief goede resultaten te bereiken, zowel wat de overdracht van knowhow naar de bedrijfssector, als wat octrooiaanvragen en innovatie van producten en procédés betreft. Met O&O-uitgaven die 1,6 procent van het BBP vertegenwoordigen, neemt Slovenië de eerste plaats in onder de nieuwe lidstaten. Ondanks een forse stijging van de directe overheidsfinanciering van O&O-activiteiten en de invoering van fiscale stimuleringsmaatregelen voor O&O-ondernemingen, blijft dit percentage nog steeds onder het EU-gemiddelde. Ook wat de bij het Europees Octrooibureau ingediende octrooiaanvragen betreft, komt Slovenië op de eerste plaats; het aantal octrooien (41 per miljoen inwoners in 2001) ligt echter nog aanzienlijk lager dan het EU-gemiddelde. Bovendien zijn in

de particuliere sector maar weinig onderzoekers werkzaam vergeleken bij de overheidssector (respectievelijk één derde en twee derde); in de hightechsector is er weinig sprake van innoverende activiteiten.

Totstandbrenging van een effectieve concurrentie in alle economische sectoren, en met name in de netwerkindustrieën

Slovenië heeft vorderingen gemaakt op het gebied van de liberalisering van de productmarkten en de netwerkindustrieën, maar van een effectieve concurrentie is nog geen sprake. Hoewel de Mededingingsautoriteit over de nodige bevoegdheden beschikt om mededingingsbepalende overeenkomsten, misbruiken van machtsposities en fusies te controleren, zijn de administratieve capaciteiten, zowel wat financiële als wat personele middelen betreft, ontoereikend om de goede werking ervan te waarborgen. Bovendien is het op grond van de huidige wetgeving niet mogelijk om repressief op te treden tegen concurrentieverstorende gedragingen.

De afgelopen jaren is Slovenië begonnen met de liberalisering van zijn netwerkindustrieën. In de telecommunicatiesector is de markt in 2001 wettelijk opengesteld en is in 2002 een onafhankelijke toezichthouder opgericht. In de vaste telefonie voor nationale oproepen is van effectieve concurrentie echter nog geen sprake, aangezien de gevestigde exploitant nog steeds 100 procent van de markt in handen heeft. De hoge prijs van de netwerkverbindingen en de lage gereguleerde prijzen voor lokale en nationale gesprekken belemmeren de toegang tot de vaste telefonie voor nieuwe operatoren. In de energiesector kunnen grote elektriciteitsafnemers (66 procent van het elektriciteitsverbruik in Slovenië) hun leverancier vrij kiezen, en sedert 2002 mogen de grootste afnemers elektriciteit uit het buitenland invoeren. De aankoop op internationale markten is echter beperkt tot ten hoogste 20 procent van het totale elektriciteitsverbruik. In de gassector kunnen de grootste afnemers (die 50 procent van het gasverbruik in Slovenië voor hun rekening nemen) sedert 1 mei 2003 hun leverancier vrij kiezen; in de praktijk kunnen zij echter niet van leverancier veranderen, omdat zij tot 2007 gebonden zijn door langlopende contracten met de gevestigde exploitant.

Specifieke aanbevelingen voor Slovenië

Voor de aanpak van de bovengenoemde uitdagingen zijn grondige structurele hervormingen vereist, die zijn neergelegd in de algemene richtsnoeren (AR) in deel I van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid.

Om tot een duurzame verlaging van de inflatie te komen, wordt Slovenië aanbevolen om:

1. de structurele hervormingen te intensiveren die gericht zijn op de liberalisering van de gereguleerde prijzen, en voort te gaan met de "desindexering", met name wat de loonvormingsmechanismen betreft (AR 5).

Om de werkgelegenheidsgraad, in het bijzonder voor oudere werknemers, te verhogen, wordt Slovenië aanbevolen om:

2. de belasting- en uitkeringsstelsels te hervormen, met bijzondere aandacht voor de arbeidsparticipatie van oudere werknemers; de maatregelen ter bevordering van het actief ouder worden via levenslang leren opnieuw te bekijken; en de ongelijkheden tussen de arbeidsvoorwaarden van tijdelijke en vaste werknemers weg te werken (AR 4 en 8).

Om de voorwaarden voor een duurzame productiviteitsgroei te verbeteren, wordt Slovenië aanbevolen om:

3. de termijnen en de kosten verder te beperken die aan de oprichting van een nieuw bedrijf zijn verbonden, en de administratieve formaliteiten voor de bedrijven te vereenvoudigen (AR 11);
4. O&O en innovatie in de bedrijfssector te bevorderen en de kwaliteit van het hoger onderwijs te verbeteren (AR 13).

Om in alle economische sectoren, en met name in de netwerkindustrieën een effectieve concurrentie tot stand te brengen, wordt Slovenië aanbevolen om:

5. de administratieve capaciteit van de Mededingingsautoriteit te versterken, de toegang tot netwerkindustrieën voor nieuwe marktdeelnemers te bevorderen en de aankoop van grond voor industriële doeleinden te vergemakkelijken (AR 9).

