

## I

(Резолюции, препоръки и становища)

## СТАНОВИЩА

## СЪВЕТ

## СТАНОВИЩЕ НА СЪВЕТА

от 7 юли 2009 година

относно актуализираната програма за стабилност на Словения за периода 2008—2011 г.

(2009/C 195/01)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики <sup>(1)</sup>, и по-специално член 5, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Комисията,

след консултации с Икономическия и финансов комитет,

ИЗДАДЕ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

1. На 7 юли 2009 г. Съветът разгледа актуализираната програма за стабилност на Словения за периода от 2008—2011 г.
2. За силния икономически растеж на Словения през последните години, достигаш средно 5 % за периода 2004—2008 г., допринасят високите инвестиции и големият износ. Като се има предвид голямата степен на отвореност на икономиката, тя беше силно засегната от глобалната криза. Икономическата активност се забави значително през 2008 г. като през последното тримесечие се наблюдава рязък спад. Същевременно в икономиката се наблюдаваха растящи разходи за труд. Освен това, макар че високият растеж на заетостта и заплатите се отразяват благоприятно на частното потребление, растежът му бе забавен от високата инфлация и намаляващото доверие на потребителите. Използвайки възможностите за промени във фискалната политика, които предоставят умерените равнища на дефицита и дълга отпреди кризата, органите приеха мерки за подкрепа на икономиката, насочени към стабилизиране на финансовата система, запазване на работните места и увеличаване на потенциала за растеж, а предприятията се възползваха и от данъчните облекчения, за които бе взето решение преди началото на кризата. В същото време, като се има предвид необходимостта да се подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси, бяха предприети мерки за консолидация и по-нататъшни спестявания, които са приети след представянето на програмата (с допълнителния бюджет, приет от правителството на 17 юни) и имат за цел да се овладее бързото нарастване на държавния дефицит от под 1 % от БВП през 2008 г. до над 5 % от БВП през 2009 г. (около половината от влошаването се дължи на действието на автоматичните стабилизатори). Преустановяването на фискалните стимули и възвръщането към политика на бюджетна консолидация са ключово предстоящо предизвикателство заедно с необходимостта да се подобри дългосрочната устойчивост чрез реформа на пенсионната система. С оглед на

<sup>(1)</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1. Документите, към които има позовавания в настоящия текст, са достъпни на следния уебсайт: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

състоянието на заплатите и производителността друго предизвикателство е подобряването на конкурентоспособността чрез адекватни политики в областта на трудовите възнаграждения и усилия в областта на изследванията и иновациите, които следва да подпомогнат увеличаването на технологичната интензивност на производството.

3. В макроикономическия сценарий, на който се основава програмата, се предвижда след увеличаване с 3,5 % през 2008 г. растежът на реалния БВП да намалее с 4 % през 2009 г., преди да се възстанови до положителни равнища, които нарастват през остатъка от периода на програмата. Оценяван въз основа на наличните към момента данни <sup>(1)</sup>, главно данните за реалния БВП за първото тримесечие на 2009 г., които бяха публикувани след предоставянето на програмата, този сценарий изглежда основан на оптимистични предвиждания за растежа. Икономическият растеж през 2009 г. би могъл да е по-нисък от предвиденото в програмата, а възстановяването може да е по-умерено през 2010 г. Също с оглед на това повишаването на безработицата може да е донякъде по-бързо от прогнозираното в актуализацията. Прогнозите в програмата за динамиката на инфлацията, която се очаква да бъде значително по-умерена от върховете ѝ стойности през 2008 г., изглеждат реалистични. В актуализацията се прогнозира по-силно изразено намаляване на външнотърговския дефицит от предвиданото от службите на Комисията през 2009 г. (5,6 % от БВП през 2008 г.) в контекста на значителна корекция в отрицателна посока на растежа на заплатите в частния сектор.
4. Според нотификацията от пролетта на 2009 г. за 2008 г. се очаква дефицитът на консолидирания държавен бюджет да бъде 0,9 % от БВП, в съответствие с установената в предишната актуализация на програмата за стабилност цел, но при по-нисък от предвидания растеж на БВП (постигнат растеж от 3,5 % спрямо планиран растеж от 4,6 %). Изпълнението на бюджета се характеризира с превишаване на разходите. Това попречи да се надхвърли целта за 2008 г., което щеше да е възможно, като се има предвид, че i) изпълнението на бюджета за 2007 г. е с над 1 процентен пункт от БВП по-добро от очакваното в предходната програма и ii) растежът на приходите през 2008 г. е по-висок от предвиденото в бюджета. Приходите нараснаха със 7,1 % вместо с планираните 6,4 % при положителни развития по отношение на личните подоходни данъци, социалноосигурителните вноски и неданъчните приходи. Разходите са нараснали с 10,7 % вместо със 7,4 %, като са били надхвърлени при публичните инвестиции, социалните трансфери и възнагражденията на служителите.
5. Според актуализираната програма се очаква дефицитът на консолидирания държавен бюджет да нарасне значително през 2009 г. до 5,1 % от БВП, което отразява действието на автоматичните стабилизатори и различните дискреционни мерки, както и силната динамика на социалните трансфери (по-специално вследствие на процедури по индексирание) и възнагражденията на служителите (поради споразумението да се разгледат разликите в трудовите възнаграждения). Според програмата заложените в пакетите на правителството за стимулиране мерки за подкрепа на икономиката, както и експанзионистичните мерки, предприети преди началото на кризата (главно данъчни облекчения за дружествата), възлизат общо на почти 2 % от БВП. В същото време бяха приети мерки за консолидация под формата на повишаване на акцизите и намаляване на разходите по отношение на заплатите в публичния сектор, междинното потребление и инвестициите. Последните бяха обявени в програмата за стабилност и по-късно потвърдени само отчасти в допълнителния бюджет. В програмата се предвижда увеличаване на структурния дефицит, т.е. на дефицита, коригиран спрямо фазата на икономическия цикъл, без да се взимат предвид еднократните и други временни мерки, оценено на 1,25 процентни пункта от БВП (при изчисления според общоприетата методология), което свидетелства за експанзионистична фискална политика.
6. Средносрочната стратегия в програмата е през периода на програмата да се намали дефицитът на консолидирания държавен бюджет чрез мерки за корекция в началото на периода от малко над 5 % от БВП през 2009 г. на 3,4 % от БВП през 2011 г. Първичният дефицит ще се подобрява малко по-бързо, като се има предвид прогнозираното увеличаване на лихвената тежест. В програмата се потвърждава средносрочната бюджетна цел (СБЦ) на Словения за структурен дефицит от 1 % от БВП, но макар че се предвижда приближаване към СБЦ след 2010 г., не се прогнозира тя да бъде постигната в рамките на периода на програмата. Отразявайки целта „фискалното стимулиране да се преустанови успоредно с икономическото възстановяване до 2011 г.“, тежестта на предвиданата консолидация е съсредоточена предимно върху разходите, като тя се постига чрез намаляване на субсидиите с 1 процентен пункт от БВП между 2009 г. и 2011 г. Режимът на субсидиране на заплатите следва да бъде постепенно преустановен през 2010 г., а останалите мерки за стимулиране по отношение на разходите през 2011 г. Прогнозираното повишаване на лихвената тежест с 0,25 процентни пункта от БВП през периода на програмата се компенсира до голяма степен от намаляване на възнагражденията на служителите като дял от БВП. Планира се пакетът за социални трансфери да бъде замразен до края на 2010 г. (на достигнатото равнище през първата половина на 2009 г.).

<sup>(1)</sup> При оценката се отчита най-вече прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2009 г., но и други данни, които са станали известни впоследствие.

Планира се през 2010 г. приходите да се повишат с 0,5 процентни пункта от БВП. Съотношението на brutния държавен дълг, възлизащо по оценки на 22,8 % от БВП през 2008 г., се предвижда да нарасне с около 13,5 процентни пункта през периода на програмата. Повече от половината от повишаването на съотношението на дълга се дължи на значителното увеличаване на първичния дефицит, но ефектът на снежната топка и значителната корекция наличности—потоци през 2009 г., отразяващи рекапитализациите и операциите за поддръжане на ликвидността с цел подкрепа на финансовия сектор, също имат принос.

7. Има риск от постигане на по-лоши от предвидените в програмата бюджетни резултати през нейния период. Първо, икономическият растеж би могъл да се окаже по-нисък от предвидения в програмата. Второ, както се предполага в приетия след предаването на програмата допълнителен бюджет, обявените в програмата за стабилност за 2009 г. съкращения на разходите за междинно потребление и инвестиции може да не се реализират изцяло. Съществува риск и от превишаване на разходите: например предвиданото по-нататъшно ограничаване на разходите за заплати все още предстои да бъде договорено със социалните партньори. Може да се окаже трудно и осигуряването на планираното неутрализиране на мерките за стимулиране по отношение на разходите, които се състоят предимно от субсидии. Трето, в допълнение към отражението на евентуалния по-нисък икономически растеж, след 2010 г. може да се наблюдава и недостиг на приходите, особено от косвени данъци. И накрая, значителните правителствени гаранции, предоставени като част от мерките за подкрепа на финансовия сектор, съставляват допълнителен риск за бюджетните цели (ако и когато се активират гаранциите, разходите могат да нараснат). Рискът за постигане на по-ниски от заложените бюджетни цели, увеличен от неопределеността по отношение на корекцията наличности—потоци, предполага, че съотношението на дълга може да нарасне по-бързо от планираното в програмата.
8. Дългосрочното отражение върху бюджета на застаряването на населението в Словения е доста над средното ниво за ЕС, най-вече поради прогнозираното относително високо нарастване през следващите десетилетия на разходите за пенсии като дял от БВП. Състоянието на бюджета през 2008 г. според оценката в програмата се е влошило в сравнение с изходната позиция в предишната програма и това увеличава бюджетното въздействие на застаряването на населението върху устойчивостта на публичните финанси. Ограничаването на първичния дефицит в средносрочен план, както е предвидено в програмата, и по-нататъшното осъществяване на пенсионна реформа, насочена към ограничаване на значителното увеличение на свързаните със застаряването на населението разходи, по-специално чрез насърчаване на увеличаването на продължителността на трудовата активност, биха допринесли за намаляване на високите рискове пред дългосрочната устойчивост на публичните финанси.
9. Бюджетната рамка на Словения подлежи на подобрене, особено в областта на контрола на разходите с оглед на заложеното в основата на консолидационната стратегия ограничаване на разходите. В същото време ефикасността и ефективността на публичните разходи, включително в областта на здравеопазването, може да се повиши, така че да се гарантира, че ограничаването на разходите не застрашава равнището на предоставяните услуги. За постигането на тази цел правителството възнамерява да въведе бюджетирание въз основа на резултатите от дейността още от следващия бюджетен цикъл (2010—2011 г.), но в програмата не се предоставят подробности относно осъществяването на това на практика.
10. Словения прие редица мерки за запазване на стабилността на финансовия сектор. През есента на 2008 г. е въведена неограничена държавна гаранция за банковите депозити на физическите лица. Освен това правителството има право да използва следните видове мерки: i) заеми за кредитни институции, (пре)застрахователни и пенсионни дружества, както и поемането на дялове от собствения им капитал; ii) държавни гаранции за кредитните институции при операции за рефинансиране; и iii) изкупуване на икове от кредитни институции. Планирано е тези мерки да бъдат постепенно преустановени до края на 2010 г. Определеният максимален размер на общия обем на държавните гаранции е 12 милиарда евро (33 % от БВП). Приетият в началото на 2009 г. втори пакет от мерки се състои от схема за държавни гаранции за банковите кредити за предприятията и рекапитализирането на Словенската банка за финансиране на износа и развитието и на Фонда за предприемачество (заедно възлизащи на 0,6 % от БВП). И накрая, правителството временно вложи на депозит в банки събраните суми от неотдавнашни емисии на облигации.
11. В съответствие с Европейския план за икономическо възстановяване, одобрен през декември 2008 г. от Европейския съвет, Словения прие два пакета за фискално стимулиране. Заедно с данъчните облекчения в полза на дружествата, за които бе взето решение преди началото на кризата, мерките за стимулиране на икономиката възлизат общо на почти 2 % от БВП и ще се финансират отчасти с вече приетите и обявени мерки за консолидация. Въз основа на допълнителния бюджет нетното въздействие възлиза на около ¾ % от БВП. Мерките изглеждат подходящ отговор на икономическия спад, като се има предвид, че предизвикателствата пред дългосрочната устойчивост ограничават свободата за предприемане на фискални мерки, предоставена от умерените равнища на дефицита и дълга в началото на кризата.

Мерките за стимулиране могат да се разглеждат като своевременни и целенасочени, тъй като те са съсредоточени върху спирането на влошаването на пазара на труда и увеличаването на потенциала за растеж и конкурентоспособност чрез стимулиране на инвестициите в нови технологии и научно-изследователска и развойна дейност. Трети пакет от мерки, чрез който част от средствата от предишните два пакета се пренасочват с оглед на ниското усвояване на схемата за субсидиране на възнаграденията, е приет от правителството след представянето на програмата. В него се предвижда по-нататъшна подкрепа за пазара на труда и еднократен трансфер за хора в неравностойно социално и икономическо положение. Предвижда се мерките за стимулиране, които са свързани с разходи (основно субсидии), да бъдат временни — с продължителност една или две години, но останалите мерки, включително данъчните облекчения, за които е взето решение преди това, са с постоянен характер. Текущите инфраструктурни инвестиции следва да предоставят по-нататъшна подкрепа за възстановяването. Приетите от властите мерки са свързани със средносрочната програма за реформи и специфичните за страната препоръки, предложени от Комисията на 28 януари 2009 г. в рамките на Лисабонската стратегия за растеж и трудова заетост, които са одобрени от пролетния Европейски съвет от 19 март.

12. След голямото увеличаване през 2009 г. се предвижда дефицитът постепенно да намалява, особено през 2010 г. Като се вземат предвид рисковете за бюджетните цели, дефицитът няма да бъде приведен отново под референтната стойност от 3 % от БВП до края на периода на програмата (2011 г.). Вероятно е дефицитът за 2009 г. да нарасне значително, като е възможно той да надхвърли целта в програмата. Бюджетната политика в програмата за 2010 и 2011 г. няма да осигури подходящо структурно подобрене с оглед на предизвикателствата във връзка с дългосрочната устойчивост, освен ако не се извърши пенсионна реформа и не се вземат мерки по отношение на горепосочените рискове за бюджетните цели, по-специално чрез компенсиране на стимулирането успоредно с възстановяването на икономиката, прилагайки по-нататъшни мерки за консолидация и осигурявайки стриктен контрол на разходите. Освен това, предвиданото уравнивяване през 2011 г. следва да се ускори с оглед на прогнозираното увеличаване на икономическия растеж.
13. Относно посочените в кодекса за поведение за програмите за стабилност и програмите за конвергенция изисквания за предоставянето на данни, в програмата има някои пропуски по отношение на задължителните и незадължителните данни <sup>(1)</sup>.

Като цяло през 2009 г. фискалната политика на Словения ще бъде експанзионистична в съответствие с препоръката в Европейския план за икономическо възстановяване (ЕПИВ). Словения е приела мерки за подкрепа на икономиката в съответствие със свободата на действие, предоставена от умерените равнища на дефицита и дълга в началото на кризата, които заедно с данъчните облекчения за дружествата, одобрени преди началото на кризата, изглеждат подходящ отговор на ЕПИВ. Те са своевременни, целенасочени и отчасти временни. Освен в подкрепа на икономиката и заетостта, те са насочени и към увеличаване на потенциала за растеж и конкурентоспособност чрез стимулиране на инвестициите в нови технологии и научноизследователска и развойна дейност. В същото време, тъй като свободата за фискални действия е ограничена от предизвикателствата във връзка с дългосрочната устойчивост, са приети мерки за консолидация за подпомагане на финансирането на мерките за стимулиране. В програмата са обявени допълнителни икономии за 2009 г., които изглеждат са само отчасти потвърдени в допълнителния бюджет, приет на 17 юни. Впоследствие в програмата се предвижда възстановяване на политиката на фискална консолидация с подобрения на първичното структурно салдо през 2010 г. и, в по-малка степен, през 2011 г., но не е заложено дефицитът да бъде приведен под референтната стойност от 3 % от БВП до края на периода на програмата. Бюджетната стратегия е изложена на риск да бъдат постигнати по-ниски от заложените резултати, тъй като икономическият растеж може да бъде по-нисък от прогнозирания. Освен това може да се окаже трудно да се обърне посоката на мерките за стимулиране и не може да бъде изключена възможността за превишаване на разходите. Независимо от ниското ниво на съотношението на дълга (макар че то нараства бързо), се счита, че Словения е изложена на висок риск по отношение на дългосрочната устойчивост на публичните финанси поради прогнози за значително въздействие върху бюджета на застаряването на населението.

Предвид гореизложената оценка, Словения се приканва:

- i) да приложи през 2009 г. мерките за стимулиране на икономиката в съответствие с ЕПИВ и в рамките на Пакта за стабилност и растеж;
- ii) а започне да неутрализира фискалното стимулиране, както е планирано в програмата през 2010 г., и след това да осъществи значителна консолидация чрез конкретни мерки; същевременно да контролира стриктно държавните разходи, включително като осъществи запланиваните подобрения в бюджетната рамка;
- iii) с оглед на прогнозираното увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението, да подобри дългосрочната устойчивост на публичните финанси чрез реформа на пенсионната система, по-специално чрез насърчаване на продължителността на трудовата активност.

<sup>(1)</sup> По-специално не са предоставени данни за нето предоставени/получени заеми спрямо останалия свят.

**Съпоставяне на основните макроикономически и бюджетни прогнози**

		2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Реален БВП (промяна в %)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>6,8</b>	<b>3,5</b>	<b>- 4,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,7</b>
	КОМ пролет 2009 г.	6,8	3,5	- 3,4	0,7	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	5,8	4,6	4,1	4,5	н.д.
Инфлация според хармонизирания индекс на потребителските цени <sup>(4)</sup> (ХИПЦ) (%)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>3,6</b>	<b>5,7</b>	<b>0,4</b>	<b>1,6</b>	<b>2,6</b>
	КОМ пролет 2009 г.	3,8	5,5	0,7	2,0	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	3,4	3,5	2,8	2,6	н.д.
Разлика между фактическия и потенциалния БВП <sup>(1)</sup> (% от потенциалния БВП)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 3,1</b>
	КОМ пролет 2009 г.	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	0,7	0,5	0,1	0,2	н.д.
Нето предоставени/получени заеми спрямо останалия свят (% от БВП)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>н.д.</b>	<b>н.д.</b>	<b>н.д.</b>	<b>н.д.</b>	<b>н.д.</b>
	КОМ пролет 2009 г.	- 3,7	5,6	4,6	4,4	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Салдо на консолидирания държавен бюджет (% от БВП)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>0,5</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 5,1</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 3,4</b>
	КОМ пролет 2009 г.	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	н.д.
Първично салдо (% от БВП)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>1,8</b>	<b>0,2</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 1,6</b>
	КОМ пролет 2009 г.	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	0,7	0,2	0,6	1,1	н.д.
Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл <sup>(2)</sup> (% от БВП)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,0</b>
	КОМ пролет 2009 г.	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	н.д.
Структурно салдо <sup>(3)</sup> (% от БВП)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,0</b>
	КОМ пролет 2009 г.	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	н.д.
Брутен държавен дълг (% от БВП)	<b>ПС април 2009 г.</b>	<b>23,4</b>	<b>22,8</b>	<b>30,5</b>	<b>34,1</b>	<b>36,3</b>
	КОМ пролет 2009 г.	23,4	22,8	29,3	34,9	н.д.
	ПС ноември 2007 г.	25,6	24,7	23,8	22,5	н.д.

## Забележки:

<sup>(1)</sup> Разлики между фактическия и потенциалния БВП и салда, коригирани спрямо фазата на икономическия цикъл, съгласно програмите и преизчислени от службите на Комисията въз основа на информацията в тях.

<sup>(2)</sup> Въз основа на прогнозния потенциален растеж от съответно 5,1 %, 5,2 %, 3,9 % и 3,2 % в периода 2007-2010 г.

<sup>(3)</sup> Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки. Според последната програма за конвергенция еднократните и други временни мерки са 0,2 % от БВП за 2007 г. и са с цел намаляване на дефицита и 0 % за периода 2008—2011 г., докато съгласно прогнозите на службите на Комисията от пролетта на 2009 г. те възлизат на 0,2 % от БВП за 2007 г. и са с цел намаляване на дефицита и на 0 % за периода 2008—2010 г.

<sup>(4)</sup> За програмите, за които е посочен индекс на потребителските цени.

## Източник:

Програма за конвергенция (ПК), прогноза на службите на Комисията от пролетта на 2009 г. (КОМ); изчисления на службите на Комисията.