

## I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

## STANOVISKA

## RADA

## STANOVISKO RADY

ze dne 7. července 2009

**k aktualizovanému programu stability Slovinska na období 2008–2011**

(2009/C 195/01)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik<sup>(1)</sup>, a zejména na čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Komise,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

VYDALA TOTO STANOVISKO:

- 1) Dne 7. července 2009 posoudila Rada aktualizovaný program stability Slovinska na období 2008–2011.
- 2) Solidní hospodářský růst Slovinska v posledních letech – v průměru 5 % v období let 2004–2008 – se vyznačoval dobrými výsledky v oblasti dovozu a investic. Vzhledem k vysokému stupni otevřenosti byla slovinská ekonomika celosvětovou krizí vážně zasažena. V průběhu roku 2008 se ekonomická aktivita výrazně zpomalila a v posledním čtvrtletí došlo k prudkému poklesu. Ekonomika současně zaznamenala růst jednotkových nákladů práce. Mimoto byla soukromá spotřeba zpomalena vysokou inflací a klesající důvěrou spotřebitelů, přestože ji podpořil silný nárůst zaměstnanosti a mezd. Orgány využily prostoru pro fiskální zásah, který vyvstal v důsledku mírného schodku a mírné úrovně zadlužení na počátku krize, a přijaly opatření na podporu ekonomiky zaměřená na stabilizaci finančního systému, zabezpečení zaměstnanosti a posílení růstového potenciálu, přičemž společnosti také získávají výhody vyplývající z daňových úlev, o kterých bylo rozhodnuto před propuknutím krize. S ohledem na nezbytnost zlepšení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí byla zároveň po předložení programu (v dodatkovém rozpočtu přijatém vládou dne 17. června) přijata konsolidační opatření a další úspory, které mají zastavit rychlé zvyšování schodku veřejných financí, a to z úrovně pod 1 % HDP

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1. Dokumenty, na něž se v tomto textu odkazuje, lze nalézt na internetové adrese: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/ssgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/ssgp/main_en.htm)

v roce 2008 na úroveň 5 % HDP v roce 2009 (přibližně v polovině zhoršení se odráží působení automatických stabilizátorů). Odstranění fiskálního stimulu a návrat k rozpočtové konsolidaci jsou zásadními výzvami pro pokrok kupředu spolu s potřebou zlepšit dlouhodobou udržitelnost prostřednictvím reformy penzijního systému. S ohledem na nedávný vývoj v oblasti mezd a produktivity je další výzvou zlepšení konkurenceschopnosti prostřednictvím vhodné mzdové politiky a úsilí v oblasti výzkumu a inovací, které by měly napomoci zvýšení technologické intenzity výroby.

- 3) Makroekonomický scénář, z něhož program vychází, předpokládá, že po růstu o 3,5 % v roce 2008 reálný HDP poklesne o 4 % v roce 2009 a poté se vrátí ke kladnému a progresivnímu růstu po zbytek programového období. Zdá se, že se tento scénář, který byl hodnocen na základě nyní dostupných informací<sup>(1)</sup>, zejména údajů o reálném HDP za první čtvrtletí 2009 zveřejněných po předložení programu, zakládá na optimistických předpovědích růstu. Hospodářský růst v roce 2009 by mohl být nižší, než předpokládá program, a oživení v roce 2010 by mohlo být tlumenější. S ohledem na tyto okolnosti by zvýšení nezaměstnanosti mohlo být rychlejší, než předpokládala aktualizace. V programu obsažené projekce vývoje inflace, u které se předpokládá výrazné zmírnění ve srovnání s její maximální úrovní v roce 2008, se zdají být realistické. Aktualizace předpokládá výraznější snížení vnějšího schodku v roce 2009 (z 5,6 % HDP v roce 2008), než předpokládaly útvary Komise, a to v souvislosti s výraznou úpravou růstu mezd v soukromém sektoru směrem dolů.
- 4) Podle fiskálního oznámení z jara roku 2009 se výsledný schodek veřejných financí v roce 2008 odhaduje na 0,9 % HDP, což je v souladu s cílem stanoveným v předchozí aktualizaci programu stability. Růst HDP však byl nižší, než se předpokládalo (výsledek ve výši 3,5 % oproti plánovaným 4,6 %). Plnění rozpočtu bylo poznamenáno překročením výdajů. Toto překročení zabránilo lepšímu plnění cíle na rok 2008, kterého by bývalo bylo možno dosáhnout s ohledem na i) výsledky z roku 2007, které byly o více než 1 procentní bod HDP lepší, než očekával předchozí program, a ii) silnější růst příjmů v roce 2008, než plánoval rozpočet. Příjmy vzrostly o 7,1 % místo plánovaných 6,4 %, přičemž v oblasti daně z příjmu fyzických osob, příspěvků na sociální zabezpečení a nedaňových příjmů došlo k pozitivnímu vývoji. Výdaje se zvýšily o 10,7 % místo 7,4 %, přičemž došlo k jejich překročení v oblasti veřejných investic, sociálních transferů a náhrad zaměstnancům.
- 5) Podle aktualizovaného programu se schodek veřejných financí v roce 2009 výrazně zvýší, a to na 5,1 % HDP, v čemž se odráží působení automatických stabilizátorů a různých diskrečních opatření, jakož i silná dynamika sociálních transferů (zejména na základě indexačních opatření) a náhrad zaměstnancům (vlivem dohody, která řeší „mzdové rozdíly“). Podle programu by opatření na podporu ekonomiky stanovená ve stimulačních balíčcích vlády, jakož i expanzivní opatření přijatá před vypuknutím krize (zejména daňové úlevy obchodním společnostem), činila téměř 2 % HDP. Zároveň byla přijata konsolidační opatření ve formě zvýšení spotřebních daní a úspor výdajů v rámci mzdových nákladů ve veřejném sektoru, mezispotřeby a investic. Ta byla oznámena v programu stability a později pouze částečně potvrzena v dodatkovém rozpočtu. Program předpokládá zvýšení strukturálního schodku, tj. salda očištěného o cyklické vlivy a o jednorázová a jiná dočasná opatření, o 1¼ procentního bodu HDP (vypočteno podle společně dohodnuté metodiky), což ukazuje na expanzivní fiskální politiku.
- 6) Střednědobou strategií programu je snížení schodku veřejných financí během programového období prostřednictvím úpravy v prvních letech tohoto období, a to z více než 5 % HDP v roce 2009 na 3,4 % HDP v roce 2011. Primární schodek by se vzhledem k předpokládanému zvýšení zátěže v podobě dluhové služby zlepšil o něco rychleji. Program potvrzuje, že střednědobým cílem stavu rozpočtu Slovinska je strukturální schodek ve výši 1 % HDP, avšak nepředpokládá, že tohoto střednědobého cíle bude během programového období dosaženo, ačkoli počínaje rokem 2010 počítá s pokrokem směrem k tomuto střednědobému cíli. Na základě cíle „odstranit fiskální stimul v souladu s oživením hospodářství do roku 2011“ spadá předpokládaná konsolidace především na stranu výdajů, což je způsobeno snížením dotací o 1 procentní bod HDP mezi lety 2009 a 2011. Program mzdových subvencí by měl být ukončen v roce 2010 a zbývající stimulační opatření na straně výdajů v roce 2011. Předpokládané zvýšení zátěže v podobě dluhové služby o ¼ procentního bodu HDP během programového období je zhruba kompenzováno snížením náhrad zaměstnancům v poměru k HDP. Plánuje se, že rámec pro sociální transfery bude až do konce roku 2010 zmrazen (na úrovni dosažené v první polovině roku 2009).

<sup>(1)</sup> Hodnocení vychází zejména z prognózy útvarů Komise z jara 2009, avšak i z dalších informací, jež jsou od uvedené doby k dispozici.

Předpokládá se, že příjmy v roce 2010 vzrostou o ½ procentního bodu HDP. Očekává se, že poměr hrubého veřejného dluhu k HDP, odhadovaný na 22,8 % HDP v roce 2008, vzroste během programového období přibližně o 13,5 procentního bodu. Více než polovina zvýšení míry veřejného dluhu je způsobena značným zvýšením primárního schodku, ale k jeho zvýšení také přispívají efekt „sněhové koule“ a výrazná vnitřní dynamika dluhu v roce 2009 odrážející rekapitalizaci a operace týkající se likvidity na podporu finančního sektoru.

- 7) Existuje riziko, že rozpočtové výsledky uvedené v programu budou v průběhu programového období horší. Zprv by hospodářský růst mohl být nižší, než předpokládá program. Zadruhé, jak je uvedeno v dodatkovém rozpočtu přijatém po předložení programu, je možné, že úspory výdajů oznámené v programu stability na rok 2009 v souvislosti s mezipotřebou a investicemi nebudou plně realizovány. Existuje také riziko překročení výdajů: například předpokládané omezení mzdových nákladů ještě musí být projednáno se sociálními partnery. Může být také obtížné zajistit plánované zrušení stimulačních opatření na straně výdajů, která sestávají zejména z dotací. Zatřetí je možné, že se kromě dopadu pravděpodobně nižšího hospodářského růstu od roku 2010 objeví pokles příjmů, zejména pokud jde o nepřímé daně. Dále pak značné státní záruky poskytnuté jako součást opatření na podporu finančního sektoru představují další riziko pro rozpočtové cíle (výdaje vzrostou, jakmile budou záruky využity). Negativní rizika pro rozpočtové cíle zesílená nejistotou, pokud jde o vnitřní dynamiku dluhu, znamenají, že by se poměr dluhu k HDP mohl zvýšit rychleji, než předpokládá program.
- 8) Dlouhodobý dopad stárnutí obyvatelstva na rozpočet je ve Slovinsku vysoce nad průměrem EU, což je hlavně způsobeno poměrně značným nárůstem výdajů na důchody v poměru k HDP v průběhu nadcházejících desetiletí. Rozpočtová pozice za rok 2008, tak jak je naznačena v programu, je horší než výchozí stav z předchozího programu a zesiluje vliv stárnutí populace na mezeru udržitelnosti. Snížení primárního schodku ve střednědobém horizontu, jak předpokládá program, a další penzijní reforma, jež omezí podstatný nárůst výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva, zejména podporou delšího pracovního života, by přispěly ke snižování velkých rizik ohrožujících dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.
- 9) Slovinský rozpočtový rámec poskytuje prostor pro zlepšení, zejména v oblasti kontroly výdajů s ohledem na to, že konsolidační strategie spoléhá na omezení výdajů. Zároveň by účinnost a účelnost veřejných výdajů, včetně oblasti zdravotní péče, mohla být zvýšena tak, aby zajistila, že omezení výdajů neohrozí úroveň poskytovaných služeb. K dosažení tohoto cíle se vláda chystá od příštího rozpočtového cyklu (2010–2011) zavést sestavování rozpočtu podle plánovaných výsledků, avšak program neuvádí podrobnosti, jakým způsobem to bude provedeno v praxi.
- 10) Slovinsko přijalo určitá opatření na zabezpečení stability finančního sektoru. Na podzim roku 2008 byla zavedena neomezená státní záruka za bankovní vklady jednotlivců. Kromě toho je vláda oprávněna použít tyto druhy opatření: i) půjčky úvěrovým institucím, pojišťovnám a zajišťovnám a penzijním společnostem a kapitálové investice do nich, ii) státní záruky úvěrovým institucím na refinanční operace a iii) odkup pohledávek od úvěrových institucí. Ukončení těchto opatření je plánováno do konce roku 2010. Strop celkového objemu státních záruk byl stanoven na 12 miliard EUR (33 % HDP). Druhý soubor opatření přijatý počátkem roku 2009 se skládá z režimu státních záruk za bankovní půjčky společností a rekapitalizace slovinské exportní a rozvojové banky a podnikatelského fondu (celkem se jedná o 0,6 % HDP). Vláda také u bank dočasně uložila výnosy z nedávno emitovaných dluhopisů.
- 11) V souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy odsouhlaseným v prosinci 2008 Evropskou radou přijalo Slovinsko dva stimulační balíčky. Spolu s daňovými úlevami pro společnosti, o kterých bylo rozhodnuto před propuknutím krize, by stimulační opatření činila téměř 2 % HDP a byla by částečně financována již přijatými a oznámenými konsolidačními opatřeními. Na základě dodatkového rozpočtu činí čistý dopad přibližně ¾ % HDP. Uvedená opatření se zdají být přiměřenou reakcí na zhoršení hospodářské situace vzhledem k tomu, že prostor pro fiskální zásah, který vyvstal v důsledku mírného deficitu a mírné úrovně zadlužení na počátku krize, je omezen výzvami dlouhodobé udržitelnosti.

Stimulační opatření lze považovat za včasná a cílená, neboť se zaměřují na zastavení zhoršující se situace na trhu práce a zlepšení růstového potenciálu a konkurenceschopnosti tím, že stimulují investice do nových technologií a výzkumu a vývoje. Třetí soubor opatření, který přerozděluje část finančních prostředků z dvou předchozích balíčků s ohledem na malé rozšíření programu mzdových subvencí, byl přijat vládou po předložení programu. Předpokládá další podporu trhu práce a převod jednorázové částky znevýhodněným jedincům. Stimulační opatření (především dotace) týkající se výdajů mají být dočasného rázu a mají platit po dobu jednoho roku či dvou let, avšak zbývající opatření, včetně daňových úlev, o kterých bylo rozhodnuto dříve, jsou trvalé povahy. Probíhající investice do infrastruktury by měly dále podpořit oživení ekonomiky. Tato opatření, která přijaly orgány země, jsou spojena se střednědobými reformními plány a konkrétními doporučeními, jež pro Slovinsko navrhla Komise dne 28. ledna 2009 v rámci Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost a jež schválila Evropská rada na svém jarním zasedání dne 19. března.

- 12) Po silném zvýšení schodku v roce 2009 se předpokládá, že se schodek postupně sníží, zejména v roce 2010. S ohledem na rizika pro rozpočtové cíle nebude schodek do konce programového období (2011) navrácen pod referenční hodnotu 3 % HDP. Je pravděpodobné, že se schodek za rok 2009 podstatně zvýší a eventuálně překročí cíl programu. Rozpočtová strategie programu v letech 2010 a 2011 by nezajistila přiměřené strukturální zlepšení situace s ohledem na výzvu dlouhodobé udržitelnosti, ledaže by byla provedena důchodová reforma a byla řešena výše uvedená rizika pro rozpočtové cíle, zejména zrušením stimulu, jakmile dojde k hospodářskému oživení, provedením dalších konsolidačních opatření a zajištěním přísné kontroly výdajů. Kromě toho by předpokládané úpravy v roce 2011 měly být urychleny s ohledem na předpokládané posílení hospodářského růstu.
- 13) Pokud jde o požadavky na údaje stanovené v kodexu chování pro programy stability a konvergenční programy, vykazuje dotčený program určité nedostatky jak u povinných, tak u nepovinných údajů<sup>(1)</sup>.

Celkový závěr je takový, že fiskální politika Slovinska bude v roce 2009 expanzivní, což je v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy. Slovinsko přijalo opatření na podporu ekonomiky v souladu s prostorem pro zásah, který má k dispozici v důsledku mírného deficitu a mírné úrovně zadlužení na počátku krize, což se ve spojení s daňovými úlevami pro společnosti, o kterých bylo rozhodnuto před propuknutím krize, zdá být přiměřenou reakcí na plán obnovy. Tato opatření jsou včasná, cílená a zčásti dočasná. Kromě podpory hospodářství a zaměstnanosti se zaměřují na zlepšení růstového potenciálu a konkurenceschopnosti tím, že stimulují investice do nových technologií a výzkumu a vývoje. Jelikož je prostor pro fiskální zásah omezen výzvami dlouhodobé udržitelnosti, byla zároveň přijata konsolidační opatření, která mají pomoci financovat stimulační opatření. Program uvádí další úspory na rok 2009, které dodatkový rozpočet přijatý dne 17. června potvrdil pouze částečně. Poté program plánuje návrat k fiskální konsolidaci spolu se zlepšením primárního strukturálního salda v roce 2010 a v menším rozsahu v roce 2011, avšak nepředpokládá se, že se schodek do konce programového období navrátí pod referenční hodnotu 3 % HDP. Existuje riziko, že rozpočtové výsledky budou horší, neboť hospodářský růst by mohl být nižší, než se předpokládá. Kromě toho by mohlo být obtížné zrušit stimulační opatření a nelze vyloučit překročení výdajů. Ačkoli je úroveň zadlužení nízká (i přesto, že se rychle zvyšuje), má se za to, že Slovinsko je vysoce ohroženo, pokud jde o dlouhodobou udržitelnost veřejných financí v důsledku značného předpokládaného dopadu stárnutí populace na rozpočet.

Vzhledem k výše uvedenému hodnocení by Slovinsko mělo:

- i) v roce 2009 provést stimulační opatření v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy a v mezích rámce Paktu o stabilitě a růstu,
- ii) v roce 2010 započít s rušením fiskálního stimulu, jak plánuje program, a poté provádět významnou konsolidaci prostřednictvím konkrétních opatření; tímto způsobem zajistit přísnou kontrolu veřejných výdajů, mimo jiné provedením plánovaných zlepšení rozpočtového rámce,
- iii) s ohledem na předpokládané zvyšování výdajů spojených se stárnutím obyvatelstva zlepšit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí pokračováním v reformě důchodového systému, zejména s ohledem na podporu delšího pracovního života.

(1) Zejména nebyly poskytnuty údaje o čistých půjčkách/úvěrech vůči zbytku světa.

## Srovnání základních makroekonomických a rozpočtových projekcí

		2007	2008	2009	2010	2011
Reálný HDP (změna v %)	<b>PS duben 2009</b>	<b>6,8</b>	<b>3,5</b>	<b>- 4,0</b>	<b>1,0</b>	<b>2,7</b>
	KOM jaro 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	neuv.
	PS list. 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	neuv.
Inflace HISC <sup>(4)</sup> (%)	<b>PS duben 2009</b>	<b>3,6</b>	<b>5,7</b>	<b>0,4</b>	<b>1,6</b>	<b>2,6</b>
	KOM jaro 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	neuv.
	PS list. 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	neuv.
Mezera výstupu <sup>(1)</sup> (% potenciálního HDP)	<b>PS duben 2009</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 3,1</b>
	KOM jaro 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	neuv.
	PS list. 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	neuv.
Čisté půjčky/úvěry vůči zbytku světa (% HDP)	<b>PS duben 2009</b>	<b>neuv.</b>	<b>neuv.</b>	<b>neuv.</b>	<b>neuv.</b>	<b>neuv.</b>
	KOM jaro 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	neuv.
	PS list. 2007	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.
Saldo veřejných financí (% HDP)	<b>PS duben 2009</b>	<b>0,5</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 5,1</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 3,4</b>
	KOM jaro 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	neuv.
	PS list. 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	neuv.
Primární saldo (% HDP)	<b>PS duben 2009</b>	<b>1,8</b>	<b>0,2</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 2,2</b>	<b>- 1,6</b>
	KOM jaro 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	neuv.
	PS list. 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	neuv.
Cyklicky očištěné saldo <sup>(2)</sup> (% HDP)	<b>PS duben 2009</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,0</b>
	KOM jaro 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	neuv.
	PS list. 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	neuv.
Strukturální saldo <sup>(3)</sup> (% HDP)	<b>PS duben 2009</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 2,0</b>
	KOM jaro 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	neuv.
	PS list. 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	neuv.
Hrubý veřejný dluh (% HDP)	<b>PS duben 2009</b>	<b>23,4</b>	<b>22,8</b>	<b>30,5</b>	<b>34,1</b>	<b>36,3</b>
	KOM jaro 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	neuv.
	PS list. 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	neuv.

## Poznámky:

<sup>(1)</sup> Mezery vstupu a cyklicky očištěná salda podle programu přepočítávají útvary Komise na základě údajů obsažených v programu.

<sup>(2)</sup> Na základě odhadovaného potenciálního růstu v jednotlivých letech období 2007–2010 ve výši 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % a 2,2 %.

<sup>(3)</sup> Jednorázová a jiná dočasná opatření jsou podle posledního programu a prognózy útvarů Komise z jara 2009 nulová.

<sup>(4)</sup> U programů je uvedeno vymezení ISC.

## Zdroj:

Programy stability (PS); prognózy útvarů Komise z jara roku 2009 (KOM); výpočty útvarů Komise.