

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

RÅDET

RÅDETS UDTALELSE

af 7 juli 2009

om Sloveniens opdaterede stabilitetsprogram, 2008-2011

(2009/C 195/01)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab,

under henvisning til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker ⁽¹⁾, særlig artikel 5, stk. 3,

under henvisning til henstilling fra Kommissionen, og

efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg —

AFGIVET FØLGENDE UDTALELSE:

- 1) Den 7. juli 2009 gennemgik Rådet Sloveniens opdaterede stabilitetsprogram for perioden 2008-2011.
- 2) Sloveniens solide økonomiske vækst i de senere år på 5 % i gennemsnit i 2004-2008 har været præget af gode eksport- og investeringsresultater. På grund af stor åbenhed er økonomien dog hårdt ramt af den globale krise. Der skete en markant afmatning i aktiviteterne i løbet af 2008 og et kraftigt fald i årets sidste kvartal. Samtidig har økonomien vist tegn på stigende enhedslønomkostninger. Herudover blev det private forbrug, som ganske vist var støttet af en kraftig beskæftigelses- og lønstigning, bremset af høj inflation og faldende forbrugertillid. Ved at anvende det finanspolitiske råderum, som landet havde ved krisens begyndelse på grund af dets moderate offentlige gæld og underskud, har myndighederne indført foranstaltninger til støtte for økonomien med det formål at stabilisere det finansielle system, sikre beskæftigelsen og styrke vækstpotentialet, samtidig med at virksomhederne også nyder godt af skattelettelser, som blev besluttet inden krisen. Da det er nødvendigt at forbedre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt, er der samtidig blevet truffet konsolideringsforanstaltninger, og der er blevet vedtaget yderligere besparelser efter forelæggelsen af programmet (i det tillægsbudget, der blev vedtaget af regeringen den 17. juni) for at bremse den hurtige stigning i det offentlige underskud fra under 1 % af BNP i 2008 til over 5 % af BNP i 2009 (ca. halvdelen af forværringen skyldes virkningen af automatiske stabilisatorer). En af de vigtigste nye udfordringer består i at afvikle den finanspolitiske stimulering og vende tilbage til budgetkonsolideringen samt i at forbedre den finanspolitiske holdbarhed

⁽¹⁾ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1. De dokumenter, der henvises til i denne tekst, findes på følgende websted: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

på lang sigt gennem en reform af pensionssystemet. I forbindelse med den seneste udvikling inden for lønninger og produktivitet består af en anden udfordring i at forbedre konkurrenceevnen ved en hensigtsmæssig lønpolitik og en indsats på forsknings- og innovationsområdet, som kan medvirke til at øge teknologiintensiteten i fremstillingssektoren.

- 3) I det makroøkonomiske scenario, programmet er baseret på, forventes det reale BNP efter en stigning på 3,5 % i 2008 at falde med 4 % i 2009 for derefter at udvikle sig positivt og stige støt i resten af programperioden. Vurderet på baggrund af de foreliggende oplysninger⁽¹⁾, især dataene om det reale BNP for første kvartal af 2009, som blev offentliggjort efter forelæggelsen af programmet, forekommer dette scenario at være baseret på favorable vækstantagelser. Den økonomiske vækst i 2009 kan vise sig at blive lavere end forventet i programmet og genopretningen at blive mere afdæmpet i 2010. I lyset heraf kan ledigheden desuden stige noget hurtigere end forudset i opdateringen. Programmets fremskrivninger af inflationen, der forventes at blive væsentligt mere afdæmpet efter at have været på sit højeste i 2008, forekommer realistiske. I opdateringen forventes en mere markant forbedring af underskuddet over for udlandet end i Kommissionens prognose fra 2009 (med udgangspunkt i 5,6 % af BNP i 2008) på baggrund af en betydelig nedjustering af lønstigningen i den private sektor.
- 4) Ifølge den fiskale indberetning fra foråret 2009 anslås resultatet for det offentlige underskud i 2008 til 0,9 % af BNP i overensstemmelse med målsætningen i den forrige opdatering af stabilitetsprogrammet, men i forhold til en lavere vækst i BNP end forventet (et resultat på 3,5 % mod de forventede 4,6 %). Budgetgennemførelsen var præget af udgiftsoverskridelser. Målet for 2008 blev derfor ikke overgået, hvilket ville have været muligt, i betragtning af i) at resultatet for 2007 er mere end 1 procentpoint af BNP bedre end forventet i det forrige program, og ii) at væksten i indtægterne i 2008 er større end den budgetterede vækst. Indtægterne steg med 7,1 % i stedet for 6,4 % som forudset, idet udviklingen i de personlige indkomstskatter, sociale bidrag og ikke-skattemæssige indtægter var positiv. Udgifterne steg med 10,7 % i stedet for 7,4 % med overskridelser inden for offentlige investeringer, sociale overførsler og aflønning af ansatte.
- 5) I det opdaterede program forventes det offentlige underskud at blive betydeligt større i 2009 og nå op på 5,1 % af BNP som følge af virkningen af de automatiske stabilisatorer og forskellige diskretionære foranstaltninger samt den stærke dynamik i de sociale overførsler (især som følge af indekseringsordninger) og aflønningen af ansatte (på grund af aftalen om udligning af »lønforskelle«). Ifølge programmet udgør foranstaltninger til støtte for økonomien i regeringens stimulanspakker og ekspansive foranstaltninger truffet inden krisens begyndelse (hovedsagelig skattelettelser for virksomhederne) tilsammen næsten 2 % af BNP. Samtidig er der blevet indført konsolideringsforanstaltninger i form af forhøjede forbrugsafgifter og besparelser i udgifterne til lønninger i den offentlige sektor, forbrug i produktionen og investeringer. Sidstnævnte blev bebudet i stabilitetsprogrammet og senere kun delvis bekræftet i tillægsbudgettet. I programmet forudses en forværring af det strukturelle underskud, dvs. det konjunkturkorregerede underskud eksklusivt engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, med 1,25 procentpoint af BNP (beregnet efter den i fællesskab aftalte metode), hvilket peger på en ekspansiv finanspolitisk kurs.
- 6) Programmets mellemfristede strategi består i at reducere det offentlige underskud ved en tilpasning i især den første del af programperioden fra lidt over 5 % af BNP i 2009 til 3,4 % af BNP i 2011. Det primære underskud forventes forbedret lidt hurtigere på grund af den forventede stigning i rentebyrden. I programmet bekræftes det, at den mellemfristede målsætning for Sloveniens budgetstilling er et strukturelt underskud på 1 % af BNP, men selv om der forventes fremskridt hen imod denne målsætning fra og med 2010, forudses det ikke i programmet, at den vil blive opfyldt i programperioden. I overensstemmelse med målet om at afvikle den finanspolitiske stimulering i takt med den økonomiske genopretning og senest i 2011 gælder den påtænkte konsolidering overvejende udgiftssiden og vil først og fremmest blive gennemført ved en reduktion af subsidier svarende til 1 procentpoint af BNP mellem 2009 og 2011. Løntilskudsordningen skal efter planen udfases i 2010, og de øvrige stimulerende foranstaltninger på udgiftssiden i 2011. Den forventede stigning i rentebyrden med 0,25 procentpoint af BNP i programperioden opvejes stort set af et fald i aflønningen af ansatte opgjort som andel af BNP. Udgifterne til sociale overførsler skal efter planen fastfryses indtil udgangen af 2010 (på niveauet for første halvdel af 2009).

⁽¹⁾ Vurderingen tager navnlig hensyn til prognosen fra Kommissionens tjenestegrene fra foråret 2009, men bygger også på andre oplysninger, der er blevet tilgængelige siden da.

Indtægterne forventes at stige med 0,5 procentpoint af BNP i 2010. Den offentlige bruttogældskvot, der anslås til 22,8 % af BNP i 2008, forventes at stige med 13,5 procentpoint i programperioden. Mere end halvdelen af stigningen i gældskvoten skyldes den store stigning i det primære underskud, men sneboldeffekten og en betydelig stock-flow-tilpasning i 2009 som følge af rekapitaliseringer og likviditetstransaktioner til støtte for den finansielle sektor bidrager også til stigningen.

- 7) De budgetresultater, der forventes i henhold til programmet, er behæftet med nedadgående risici i hele programperioden. For det første kan den økonomiske vækst vise sig at blive lavere end beregnet i programmet. For det andet vil de udgiftsbesparelser inden for forbrug i produktionen og investeringer, som er bebudet i stabilitetsprogrammet for 2009, muligvis ikke blive gennemført fuldt ud som antydnet i det tillægsbudget, der blev vedtaget efter forelæggelsen af programmet. Der er også risici for udgiftsoverskridelser: F.eks. er den påtænkte yderligere løntilbageholdenhed endnu ikke forhandlet med arbejdsmarkedets parter. Det kan også blive vanskeligt at gennemføre den planlagte afvikling af de stimulerende foranstaltninger på udgiftssiden, der hovedsagelig består i subsidier. For det tredje kan der oven i virkningerne af en muligvis lavere vækst forekomme indtægtstab fra og med 2010 navnlig med hensyn til indirekte skatter. Endelig udgør de betragtelige statsgarantier som led i foranstaltningerne til støtte for den finansielle sektor en yderligere risiko for budgetmålene (udgifterne vil stige, hvis og når garantiene tages i brug). De negative risici i forbindelse med budgetmålene, som forværres af usikkerheden om stock-flow-tilpasningen, indebærer, at gældskvoten kan vise sig at stige hurtigere end beregnet i programmet.
- 8) De langsigtede budgetkonsekvenser af befolkningens aldring er noget større i Slovenien end i EU som gennemsnit, hvilket hovedsagelig skyldes en forholdsvis stor forventet stigning i pensionsudgifternes andel af BNP i de kommende årtier. Den i programmet anslåede budgetstilling i 2008, som er værre end udgangsstillingen i det forrige program, forstærker de budgetmæssige virkninger af befolkningens aldring for finansieringsgabet. Nedbringelsen af det primære underskud på mellemlang sigt som planlagt i programmet og en yderligere reform af pensionssystemet med henblik på at begrænse den store stigning i de aldersrelaterede udgifter, især ved at tilskynde til et længere arbejdsliv, vil kunne bidrage til at reducere de alvorlige risici for de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt.
- 9) Den slovenske budgetramme kan forbedres yderligere, især med hensyn til udgiftskontrol, i betragtning af at konsolideringsstrategien beror på udgiftstilbageholdenhed. Det offentlige udgiftseffektivitet, bl.a. inden for sundhedspleje, kan også forbedres, så det sikres, at udgiftstilbageholdenheden ikke påvirker serviceniveauet i negativ retning. For at nå dette mål agter regeringen at indføre resultatbudgettering fra næste budgetperiode (2010-2011), men programmet indeholder ikke nærmere oplysninger om, hvordan dette skal ske i praksis.
- 10) Slovenien har iværksat en række foranstaltninger til sikring af den finansielle sektors stabilitet. I efteråret 2008 blev der indført ubegrænset statsgaranti for private kunders bankindlån. Herudover kan regeringen anvende følgende former for foranstaltninger: i) lån til og kapitalinvesteringer i kreditinstitutter, (gen)forsikringsselskaber og pensionsselskaber, ii) statsgarantier for kreditinstitutter i forbindelse med genfinansieringstransaktioner, og iii) opkøb af fordringer fra kreditinstitutter. Det er meningen, at disse foranstaltninger skal udfases ved udgangen af 2010. Loftet over samtlige statsgarantier er sat til 12 mia. EUR (33 % af BNP). En anden pakke af foranstaltninger, der blev vedtaget i begyndelsen af 2009, består i en statsgarantiordning for banklån til virksomheder og rekapitalisering af den slovenske eksport- og udviklingsbank og den slovenske iværksætterfond (beløbende sig til i alt 0,6 % af BNP). Endelig har regeringen midlertidigt deponeret provenuet fra nylige obligationsudstedelser i banker.
- 11) I overensstemmelse med den europæiske økonomiske genopretningsplan, som Det Europæiske Råd vedtog i december 2008, har Slovenien indført to stimulanspakker. Sammen med de skattelettelser for virksomhederne, der blev besluttet inden krisens begyndelse, udgør de stimulerende foranstaltninger næsten 2 % af BNP og skal delvist finansieres ved allerede vedtagne og bebudede konsolideringsforanstaltninger. På grundlag af tillægsbudgettet beløber nettovirkningen sig til omkring 0,75 % af BNP. Foranstaltningerne ser ud til at udgøre en passende reaktion på det økonomiske tilbageslag, eftersom det finanspolitiske råderum, som landet havde ved krisens begyndelse på grund af sin moderate offentlige gæld og sit moderate underskud, indskrænkes af udfordringerne i forbindelse med den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt.

De stimulerende foranstaltninger kan betragtes som rettidige og målrettede, da de fokuserer på at bremse op for forværringen på arbejdsmarkedet og styrke vækstpotentialet og konkurrenceevnen ved at fremme investeringer i nye teknologier og FoU. Et tredje pakke af foranstaltninger, som omfordeler en del af midlerne fra de to tidligere pakker, i betragtning af at løntilskudsordningen ikke rigtig er slået igennem, blev vedtaget af regeringen efter forelæggelsen af programmet. Den indebærer yderligere støtte til arbejdsmarkedet og udbetaling af en engangsydelse til dårligt stillede personer. De udgiftsrelaterede incitament (hovedsagelig subsidier) er tænkt som midlertidige – gældende i et eller to år – men de øvrige foranstaltninger, herunder de tidligere besluttede skattelettelser, er permanente. Igangværende infrastrukturinvesteringer forventes at understøtte genopretningen yderligere. De foranstaltninger, myndighederne har truffet, vedrører den mellemfristede reformkøreplan og de landespecifikke henstillinger, som Kommissionen fremsatte forslag om den 28. januar 2009 som led i Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse, og som blev godkendt af Det Europæiske Råd den 19. marts.

- 12) Efter en kraftig forøgelse i 2009 forventes underskuddet gradvis at blive mindre, især i 2010. Tager man i betragtning, hvilke risici budgetmålene er behæftet med, vil underskuddet ikke blive bragt ned under referenceværdien på 3 % af BNP inden udgangen af programperioden (2011). Underskuddet for 2009 vil sandsynligvis blive væsentligt større og vil måske overskride målsætningen i programmet. Budgetstillingen i programmet i 2010 og 2011 vil ikke kunne sikre en tilstrækkelig strukturel forbedring i betragtning af udfordringerne i forbindelse med den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt, medmindre reformen af pensionssystemet videreføres og ovennævnte risici i forbindelse med budgetmålene imødegås, navnlig ved at afvikle stimuleringen, efterhånden som genopretningen bider sig fast, iværksætte yderligere konsolideringsforanstaltninger og sørge for stram kontrol med udgifterne. Desuden bør den påtænkte tilpasning i 2011 fremskyndes på baggrund af forventningen om øget økonomisk vækst.
- 13) Hvad angår de datakrav, der er anført i adfærdskodeksen for stabilitets- og konvergensprogrammerne, er der i programmet visse mangler i de obligatoriske og frivillige data ⁽¹⁾.

Generelt kan det konkluderes, at Sloveniens finanspolitik vil være ekspansiv i 2009 i overensstemmelse med den europæiske økonomiske genopretningsplan. Slovenien har indført foranstaltninger til støtte for økonomien i overensstemmelse med det finanspolitiske råderum, som landet havde ved krisens begyndelse på grund af sin moderate offentlige gæld og sit moderate underskud, som sammen med skattelettelserne for virksomhederne, der blev besluttet inden krisen, forekommer at være en tilstrækkelig reaktion på den europæiske økonomiske genopretningsplan. Foranstaltningerne er rettidige, målrettede og til dels midlertidige. Ud over at støtte økonomien og beskæftigelsen sigter de mod at styrke vækstpotentialet og konkurrenceevnen ved at anspore til investeringer i ny teknologi og FoU. Da det finanspolitiske råderum indskrænkes af udfordringerne i forbindelse med den finanspolitiske holdbarhed på lang sigt, er der desuden blevet indført konsolideringsforanstaltninger, som skal bidrage til finansieringen af de stimulerende foranstaltninger. I programmet bebudes der yderligere besparelser i 2009, som tilsyneladende kun er blevet delvis bekræftet i det tillægsbudget, der blev vedtaget den 17. juni. Derefter er det ifølge programmet hensigten at vende tilbage til den finanspolitiske konsolidering med forbedringer i den primære strukturelle saldo i 2010 og i mindre omfang i 2011, men underskuddet forventes ikke bragt ned under referenceværdien på 3 % af BNP inden udløbet af programperioden. Budgetstrategien er behæftet med nedadgående risici, da den økonomiske vækst kan vise sig at blive lavere end forventet. Herudover kan det blive vanskeligt at afvikle de stimulerende foranstaltninger, og udgiftsoverskridelser kan ikke udelukkes. Trods den lave gældskvote (der dog stiger hurtigt) vurderes Slovenien at have en høj risiko med hensyn til de offentlige finansers langsigtede holdbarhed som følge af den betydelige fremskrevne budgetvirkning af befolkningens aldring.

På baggrund af ovenstående vurdering opfordres Slovenien til:

- i) at iværksætte stimulerende foranstaltninger i 2009 i overensstemmelse med den europæiske økonomiske genopretningsplan og inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten
- ii) at påbegynde en afvikling af den finanspolitiske stimulering som planlagt i programmet i 2010 og derefter gennemføre en betydelig konsolidering via konkrete foranstaltninger, og i den forbindelse at føre stram kontrol med de offentlige udgifter, herunder via gennemførelse af de planlagte forbedringer inden for budgetrammen
- iii) i betragtning af den fremskrevne stigning i de aldersrelaterede udgifter - at forbedre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt ved at gennemføre yderligere reformer af pensionssystemet, især med henblik på at tilskynde til et længere arbejdsliv.

⁽¹⁾ Der mangler især data om nettolångivning/låntagning vis-a-vis resten af verden.

Sammenligning af centrale makroøkonomiske og budgetmæssige fremskrivninger

		2007	2008	2009	2010	2011
Realt BNP (% ændring)	SP apr. 2009	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	KOM forår 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	—
	SP nov. 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	—
HICP-inflation (*) (%)	SP apr. 2009	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	KOM forår 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	—
	SP nov. 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	—
Outputgab (1) (% af potentielt BNP)	SP apr. 2009	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	KOM forår 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	—
	SP nov. 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	—
Nettolångivning/ låntagning vis-a-vis resten af verden (% af BNP)	SP apr. 2009	—	—	—	—	—
	KOM forår 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	—
	SP nov. 2007	—	—	—	—	—
Offentlig saldo (% af BNP)	SP apr. 2009	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	KOM forår 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	—
	SP nov. 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	—
Primær saldo (% af BNP)	SP apr. 2009	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	KOM forår 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	—
	SP nov. 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	—
Konjunkturrigeret saldo (2) (% af BNP)	SP apr. 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	KOM forår 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	—
	SP nov. 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	—
Strukturel saldo (3) (% af BNP)	SP apr. 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	KOM forår 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	—
	SP nov. 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	—
Offentlig bruttogæld (% af BNP)	SP apr. 2009	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	KOM forår 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	—
	SP nov. 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	—

Anm.:

(1) Outputgab og konjunkturrigerede saldi i henhold til programmet som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene på grundlag af oplysningerne i programmet.

(2) Baseret på en skønnet potentiel vækst på henholdsvis 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % og 2,2 % i årene 2007-2010.

(3) Engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger udgør 0 % af BNP i henhold til det seneste program og prognosen fra Kommissionens tjenestegrene fra foråret 2009.

(4) For programmerne vises inflationen i henhold til definitionen efter forbrugerprisindekset.

Kilde:

Stabilitetsprogrammer (SP), Kommissionens prognoser fra foråret 2009 (KOM) og beregninger foretaget af Kommissionens tjenestegrene.