

I

(Állásfoglalások, ajánlások és vélemények)

VÉLEMÉNYEK

TANÁCS

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. július 7.)

Szlovénia 2008-2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2009/C 195/01)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾ és különösen annak 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

1. A Tanács 2009. július 7-én megvizsgálta Szlovénia 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
2. Az utóbbi években Szlovénia stabil, a 2004 és 2008 közötti időszakban átlagosan 5 %-os gazdasági növekedését az export és a beruházások erős teljesítménye jellemezte. Mivel Szlovénia gazdasága rendkívül nyitott, a világméretű válság jelentős mértékben sújtotta. A gazdasági tevékenység 2008-ban – az utolsó negyedévben meredeken zuhanva – erősen visszaesett. A gazdaság ezzel egy időben a fajlagos bérköltségek emelkedését mutatta. Emellett a foglalkoztatás és a bérek jelentős emelkedése által támogatott magánfogyasztást visszafogta a magas infláció és a gyengülő fogyasztói bizalom. A hatóságok – kihasználva a válság előtti mérsékelt hiány- és adósságszintből adódó költségvetési mozgásteret – intézkedéseket fogadtak el a gazdaság élénkítése érdekében, amelyek célja a pénzügyi rendszer stabilizálása, a munkahelyek megőrzése és a növekedési potenciál erősítése, miközben a vállalkozások részesülnek a válság kibontakozása előtt elfogadott adókedvezmények előnyeiből is. Ugyanakkor, mivel szükség van az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának javítására, konszolidációs intézkedésekre került sor és a program benyújtása után – a kormány által június 17-én elfogadott pótköltségvetésben – további megtakarításokat fogadtak el az államháztartási hiány gyors emelkedésének megfékezése érdekében, amely 2008-ban a GDP 1 %-a alatt volt, de 2009-ben a GDP 5 %-a fölé emelkedett (a romlás mintegy fele az automatikus stabilizátorok működését tükrözi). A későbbiekben kulcsfontosságú kihívást jelent a költségvetési ösztönzők megszüntetése és a visszatérés a költségvetés konszolidációjához, a hosszú távú fenntarthatóságnak a nyugdíjrendszer reformja révén történő javításával együtt. Tekintettel

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

a bérek és a termelékenység közelmúltbeli alakulására, kihívást jelent a versenyképesség megfelelő bérpolitikával, valamint a gyártás technológiaintenzitásának fokozását elősegítő kutatási és innovációs intézkedésekkel történő javítása is.

3. A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv azzal számol, hogy miután a reál-GDP 2008-ban 3,5 %-kal bővült, 2009-ben 4 %-kal visszaesik, majd a programidőszak további részében visszaáll a pozitív, egyre erősebb növekedés. A jelenleg rendelkezésre álló információk fényében ⁽¹⁾, különösen a 2009 első negyedévére vonatkozó reál-GDP adatai alapján, amelyeket a program benyújtása után tettek közzé, ez a forgatókönyv optimista növekedési feltételezéseken alapul. A gazdasági növekedés 2009-ben a programban előre jelzettnél alacsonyabb lehet, majd 2010-ben visszafogottabb lehet az élénkülés. Ennek fényében a munkanélküliség emelkedése is némileg gyorsabb lehet az aktualizált változatban tervezettnél. Reálisnak tűnik a program inflációs előrejelzése, amely a 2008. évi csúcs után jelentős mérséklődést vetít előre. Az aktualizált program a külső hiány jelentősebb szűkülésével számol a Bizottság szolgálatainak 2009-es adataihoz képest (a GDP 2008-as 5,6 %-áról), annak fényében, hogy a magánszektor bérnövekedésének erős lefelé irányuló kiigazítására kerül sor.
4. A 2009. tavaszi költségvetési jelentés értelmében a becslések szerint 2008-ban az államháztartási hiány a GDP 0,9 %-a, ami összhangban van a stabilitási program előző változatában meghatározott céllal, de a tervezettnél alacsonyabb GDP-növekedés mellett (3,5 % a tervezett 4,6 %-hoz képest). A költségvetés végrehajtására túlköltekezés volt jellemző. Ez megakadályozta a 2008-ra kitűzött cél túlteljesítését, ami annak fényében lehetséges lett volna, hogy i. a 2007. évi eredmény GDP-arányosan több mint 1 százalékponttal jobb volt az előző programban előirányozottnál, és ii. 2008-ban a költségvetésben tervezettnél erősebb volt a bevétel növekedése. A bevétel a tervezett 6,4 % helyett 7,1 %-kal emelkedett, pozitív fejleményekkel a személyi jövedelemadó, a társadalombiztosítási járulékok és a nem adójellegű bevételek terén. A kiadások 7,4 % helyett 10,7 %-kal nőttek, túlköltekezés az állami beruházások, a szociális transzferek és a munkavállalók kompenzációja terén volt jellemző.
5. Az aktualizált program szerint az államháztartási hiány 2009-ben a tervek szerint jelentősen szélesedik, a GDP 5,1 %-ára, tükrözve az automatikus stabilizátorok működését és a különböző diszkrecionális intézkedéseket, valamint a szociális transzferek (különösen az indexálási megállapodásokból adódó) erős dinamizmusát, valamint a munkavállalók kompenzációját (a bérkülönbségek kezelését célzó megállapodásból eredően). A program szerint a kormány ösztönző csomagjaiban meghatározott gazdaságélénkítő intézkedések, valamint a válság kibontakozása előtt hozott expanzív intézkedések (főként a vállalkozásoknak nyújtott adókedvezmények) a GDP közel 2 %-át jelentenék. Ugyanakkor konszolidációs intézkedéseket fogadtak el a jövedéki adók emelése és a kiadások visszafogása formájában, a közszféra bérei, a közbeszű fogyasztás és a beruházások területén. Az utóbbiakat a stabilitási programban jelentették be, és később csak részben erősítették meg a pótköltségvetésben. A program azzal számol, hogy a ciklikus hatásoktól megtisztított, egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélküli, a közösen megállapított módszertan alapján számított strukturális hiány GDP-arányosan 1,25 százalékponttal szélesedik, ami expanzív költségvetési irányvonalra utal.
6. A program középtávú stratégiája az államháztartási hiánynak a GDP 2009-es 5 %-ot meghaladó szintjéről 2011-ben a GDP 3,4 %-ára történő csökkentésére irányul a programidőszak elejére ütemezett kiigazítások révén. Az elsődleges hiány a kamatterhek előre jelzett emelkedését tekintve valamivel gyorsabban javulhat. A program Szlovénia költségvetési egyenlege tekintetében megerősíti a középtávú költségvetési célkitűzést, amely a GDP 1 %-át kitevő strukturális hiány, de – miközben 2010-től tervezi a középtávú költségvetési célkitűzés felé való előrelépést – nem számol azzal, hogy az ország eléri azt a programidőszakon belül. Tükrözve azt a célt, hogy 2011-ig a gazdaság élénkülésével összhangban vissza kell vonni a költségvetési ösztönzőket, a tervezett konszolidáció elsősorban a kiadási oldalt érinti, és főként a támogatásoknak GDP-arányosan 1 százalékponttal való csökkenésében nyilvánul meg 2009 és 2011 között. A bértámogatási rendszert 2010-ben, a kiadási oldalon még fennmaradó ösztönző intézkedéseket pedig 2011-ben fokozatosan meg kell szüntetni. A kamatterhek GDP-arányosan 0,25 százalékpontot jelentő tervezett növekedését a programidőszakban nagyjából ellensúlyozza a munkavállalók kompenzációjának csökkenése a GDP arányában. A szociális transzferek keretösszegét a tervek szerint 2010 végéig befagyasztják (a 2009 első felében elért szinten).

⁽¹⁾ Az értékelés figyelembe veszi a Bizottság szolgálatainak 2009. tavaszi előrejelzését, és az azóta rendelkezésre bocsátott egyéb információkat is.

A tervek szerint 2010-ben a bevételek GDP-arányosan 0,5 százalékponttal növekednek. A 2008-ban a GDP 22,8 %-ára becsült bruttó államadósság aránya az előrejelzés szerint megközelítőleg 13,5 százalékponttal növekszik a programidőszakban. Az államadósság növekedésének több mint fele az elsődleges hiány jelentős növekedésével magyarázható, de hozzájárul a „hóglyó-hatás” és a jelentős adósságállomány-alkalmazkodás is 2009-ben, tükrözve a pénzügyi ágazat támogatását célzó újratőkésítéseket és likviditási műveleteket.

7. A programban tervezett költségvetési eredmények az egész programidőszak alatt lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve. Először, a gazdasági növekedés a programban előre jelzettnél alacsonyabb lehet. Másodszor, ahogy azt a program benyújtása után elfogadott pótköltségvetés jelzi, lehetséges, hogy a stabilitási programban 2009-re bejelentett kiadásmegtakarítások a közbenső fogyasztás és a beruházások tekintetében nem valósulnak meg teljesen. Fennáll a túlköltekezés kockázata is: például a bérek további visszafogására vonatkozó terveket meg kell tárgyalni a szociális partnerekkel. Nehéz lehet annak biztosítása is, hogy a kiadási oldalon a nagyrészt támogatásokat tartalmazó ösztönző intézkedéseket a terveknek megfelelően visszafordítsák. Harmadszor, az esetleg alacsonyabb gazdasági növekedés hatása mellett 2010-től bevételkiesésre lehet számítani, különösen a közvetett adók terén. Végül, a pénzügyi ágazat támogatását célzó intézkedések részeként nyújtott jelentős állami kezességvállalások további kockázatot jelentenek a költségvetési célok tekintetében (a kiadások növekedhetnek, ha és amikor a kezességeket lehívják). A költségvetési célok negatív kockázata az adósságállomány kiigazítása körüli bizonytalansággal együtt arra utalnak, hogy az adóssághányad a programban tervezettnél gyorsabban növekedhet.
8. Az előregedő népesség költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása Szlovéniában jóval meghaladja az EU átlagát, főként a tervezett GDP-arányos nyugdíjkiadásoknak a következő évtizedekben viszonylag jelentős növekedése miatt. A program előrejelzése szerint 2008-ban az előző változat kiindulási helyzeténél rosszabb költségvetési egyenleg egyesíti a népesség előregedésének költségvetési hatását a fenntarthatósági réssel. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos magas kockázatok csökkentése középtávon a magas elsődleges hiány programban is szereplő csökkentésével és a nyugdíjkiadások jelentős növekedésének megfékezését célzó további reform (különösen a későbbi nyugdíjba vonulás ösztönzésével) végrehajtásával biztosítható.
9. A szlovén költségvetési keret tekintetében még szükség lehet javításra, különösen a kiadások ellenőrzése terén, tekintettel arra, hogy a konszolidációs stratégia a kiadások visszafogásán alapul. Ugyanakkor erősíteni lehet a közkiadások hatékonyságát és eredményességét, többek között az egészségügy területén, annak biztosításához, hogy a kiadások fékezése ne veszélyeztesse a nyújtott szolgáltatások szintjét. E cél eléréséhez a kormány a következő költségvetési ciklusban (2010–2011) teljesítményalapú költségvetés-tervezést szándékozik bevezetni, de a program nem részletezi ennek gyakorlati megvalósítását.
10. Szlovénia a pénzügyi ágazat stabilitásának megőrzése érdekében számos intézkedést fogadott el. 2008 őszén bevezették a lakossági bankbetétekre nyújtott korlátlan állami kezességvállalást. Emellett a kormány felhatalmazást kapott az alábbi típusú intézkedések alkalmazására: i. hitelintézeteknek, (viszont-) biztosítótársaságoknak és nyugdíjalapoknak nyújtott kölcsönök és tőkeberuházások; ii. hitelintézetek refinanszírozási műveleteihez nyújtott állami kezességvállalások; és iii. követelések megvásárlása hitelintézetektől. A tervek szerint ezeket az intézkedéseket 2010 végére fokozatosan megszüntetnék. Az állami kezességvállalások teljes volumenének felső határát 12 milliárd EUR-ban (a GDP 33 %-a) határozták meg. Az intézkedések egy második (2009 elején elfogadott) csoportja vállalkozásoknak nyújtott banki kölcsönökre vonatkozó állami kezességvállalási program, valamint a szlovén export- és fejlesztési bank, valamint a vállalkozói alap újratőkésítése (összesen a GDP 0,6 %-a). Végül, a kormány átmenetileg bankoknál helyezte el néhány újabb kötvénykibocsátás nyereségét.
11. Az Európai Tanács által 2008 decemberében elfogadott európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban Szlovénia két ösztönző csomagot fogadott el. Az ösztönző intézkedések a válság kibontakozása előtt elfogadott, a vállalkozásokat támogató adókedvezményekkel együtt a GDP közel 2 %-át jelentik, ezeket részben finanszíroznák a már elfogadott és bejelentett konszolidációs intézkedések. A pótköltségvetés alapján a nettó hatás körülbelül a GDP 0,75 %-a. Az intézkedések a gazdasági visszaesésre adott megfelelő válasznak tűnnek, tekintve, hogy a válság előtti mérsékelt hiány és adósság szint által teremtett költségvetési mozgásteret szűkítik a hosszú távú fenntarthatósággal kapcsolatos kihívások.

Az ösztönző intézkedések időszerűnek és célzottak tekinthetők, mivel a munkaerő-piaci helyzet romlásának visszafogására és az új technológiákra, valamint kutatás-fejlesztésre irányuló beruházások ösztönzésével a növekedési potenciál és a versenyképesség erősítésére összpontosítanak. A program benyújtása után a kormány elfogadott egy harmadik intézkedéscsomagot, amellyel újra elosztja az előző két csomag forrásainak egy részét, miután a bértámogatási rendszer felhasználása alacsony volt. További munkaerő-piaci támogatást, valamint a hátrányos helyzetű személyeknek nyújtott egységes összegű támogatást is előíranyoz. A kiadásokhoz kapcsolódó ösztönző intézkedések (főként támogatások) a tervek szerint átmenetiek lesznek – egy vagy két évig tartanak majd –, de a többi intézkedés, többek között a korábban elfogadott adókedvezmény, tartós jellegű. A jelenleg zajló infrastrukturális beruházások további támogatást jelenthetnek a gazdaságélénkítéshez. A hatóságok által elfogadott intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt és március 19-én a tavaszi Európai Tanács által jóváhagyott középtávú reformtervhez és az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak.

12. A hiány 2009-ben erősen emelkedik, de az előrejelzés szerint ezután fokozatosan szűkül, különösen 2010-ben. A költségvetési célok kockázatait figyelembe véve a programidőszak végéig (2011) a hiány nem csökken újra a GDP 3 %-át jelentő referenciaérték alá. 2009-ben a hiány valószínűleg jelentősen szélesedik, és meghaladhatja a programban meghatározott célt. A programban vázolt költségvetési irányvonal 2010-ben és 2011-ben nem biztosít megfelelő strukturális javulást, tekintettel a hosszú távú fenntarthatósággal kapcsolatos kihívásokra, kivéve, ha folytatódik a nyugdíjreform és kezelik a költségvetési célok elérésének fent említett kockázatait, különösen úgy, hogy az ösztönzőket a gazdaság élénkülésével visszafordítják, további konszolidációs intézkedéseket hajtanak végre és biztosítják a kiadások szigorú ellenőrzését. Emellett fel kell gyorsítani a 2011-re tervezett kiigazítást, tekintettel a gazdasági növekedés várható erősödésére.

13. Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos (!).

Általános következtetésként megállapítható, hogy a szlovén költségvetési politika az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban 2009-ben expanzív lesz. Szlovénia a válság előtti mérsékelt hiány- és adósság-szintből adódó mozgástérrel összhangban intézkedéseket fogadott el a gazdaság élénkítése érdekében, amelyek a vállalkozások számára a válság kibontakozása előtt elfogadott adókedvezményekkel együtt megfelelő választ jelentenek az európai gazdaságélénkítési tervre. Ezek az intézkedések időszerűek, célzottak és részben átmenetiek. A gazdaság és a foglalkoztatás támogatása mellett a növekedési potenciál és a versenyképesség erősítését célozzák az új technológiákra, valamint kutatás-fejlesztésre irányuló beruházások ösztönzésével. Ugyanakkor, mivel a költségvetési mozgásteret a hosszú távú fenntarthatósággal kapcsolatos kihívások szűkítik, konszolidációs intézkedéseket fogadtak el az ösztönző intézkedések finanszírozásának támogatásához. A program 2009-re további megtakarításokat jelent be, amelyeket a június 17-én elfogadott pótköltségvetésben csak részben erősítettek meg. Ezután a program a költségvetési konszolidációhoz való visszatérést tervezi, az elsődleges strukturális egyenleg javulásával 2010-ben, majd valamivel kisebb mértékben 2011-ben is, de a tervek szerint a programidőszak végéig a hiány nem csökken a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá. A költségvetési stratégiára lefelé mutató kockázatok hatnak, mivel a gazdasági növekedés az előre jelzettnél alacsonyabb lehet. Emellett nehéz lehet visszafordítani az ösztönző intézkedéseket és nem zárható ki a túlköltekezés sem. Bár az adósságállomány alacsony (de erősen növekszik), az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát tekintve az előregedés előre jelzett jelentős költségvetési hatása miatt Szlovénia magas kockázattal szembesül.

A fenti értékelés alapján Szlovéniát felkéri arra, hogy:

- i. az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban, valamint a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében 2009 folyamán hajtsa végre az ösztönző intézkedéseket;
- ii. a programban tervezetteknek megfelelően 2010-ben kezdje meg a pénzügyi ösztönzők visszafordítását, majd ezt követően konkrét intézkedések révén jelentős konszolidációt valósítson meg; eközben – többek között a költségvetési keretben tervezett javító intézkedések végrehajtásán keresztül – szigorúan ellenőrizze az állami kiadásokat;
- iii. a nyugdíjkiadások előre jelzett növekedésére tekintettel a nyugdíjrendszer további reformjával, különösen a későbbi nyugdíjba vonulás ösztönzésével, javítsa az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát.

(!) Hiányoznak mindenekelőtt a külfölddel szembeni nettó hitelnyújtásra/hitelfelvételre vonatkozó adatok.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2009. április	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	BIZ 2009. tavasz	6,8	3,5	- 3,4	0,7	n. a.
	SP 2007. november	5,8	4,6	4,1	4,5	n. a.
HICP infláció ⁽⁴⁾ (%)	SP 2009. április	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	BIZ 2009. tavasz	3,8	5,5	0,7	2,0	n. a.
	SP 2007. november	3,4	3,5	2,8	2,6	n. a.
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2009. április	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	BIZ 2009. tavasz	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	n. a.
	SP 2007. november	0,7	0,5	0,1	0,2	n. a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitelfelvétel (a GDP %-ában)	SP 2009. április	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
	BIZ 2009. tavasz	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	n. a.
	SP 2007. november	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2009. április	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	BIZ 2009. tavasz	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	n. a.
	SP 2007. november	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	n. a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2009. április	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	BIZ 2009. tavasz	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	n. a.
	SP 2007. november	0,7	0,2	0,6	1,1	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽²⁾ (a GDP %-ában)	SP 2009. április	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	BIZ 2009. tavasz	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n. a.
	SP 2007. november	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	n. a.
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ (a GDP %-ában)	SP 2009. április	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	BIZ 2009. tavasz	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n. a.
	SP 2007. november	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	n. a.
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2009. április	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	BIZ 2009. tavasz	23,4	22,8	29,3	34,9	n. a.
	SP 2007. november	25,6	24,7	23,8	22,5	n. a.

Megjegyzések:

⁽¹⁾ Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a program szerint, ahogy a Bizottság szolgálatai a programban szereplő információk alapján újraszámították.

⁽²⁾ A 2007–2010 közötti időszakra vonatkozóan 3,9 %-os, 4,9 %-os, 1,0 %-os és 2,2 %-os becsült potenciális növekedés alapján.

⁽³⁾ A legújabb program és a Bizottság szolgálatainak 2009. tavaszi előrejelzése szerint nincsenek egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések.

⁽⁴⁾ A programokban a CPI-meghatározás szerepel.

Forrás:

Stabilitási programok (SP); a Bizottság szolgálatainak 2009. tavaszi előrejelzése (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai