

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

RAAD

ADVIES VAN DE RAAD

van 7 juli 2009

over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Slovenië voor de periode 2008-2011

(2009/C 195/01)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,

Gelet op Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid⁽¹⁾, en met name op artikel 5, lid 3,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

1. Op 7 juli 2009 heeft de Raad het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Slovenië voor de periode 2008-2011 behandeld.
2. Slovenië's solide economische groei van de afgelopen jaren — gemiddeld 5 % in de periode 2004-2008 — berustte op uitstekende resultaten bij de uitvoer en investeringen. Door haar grote openheid is de economie zwaar getroffen door de mondiale crisis. De bedrijvigheid vertraagde in 2008 aanmerkelijk en vertoonde in het laatste kwartaal zelfs een scherpe daling. Tegelijkertijd vertoonde de economie een stijging van de loonkosten per eenheid product. Daarnaast werd de particuliere consumptie ondanks een sterke stijging van de werkgelegenheid en de lonen nadelig beïnvloed door de hoge inflatie en het dalende consumentenvertrouwen. Omdat de tekorten en schulden bij het begin van de crisis op een vrij laag niveau lagen, beschikten de autoriteiten over budgettaire manoeuvreerruimte om economische steunmaatregelen te treffen om het financiële stelsel te stabiliseren, banen veilig te stellen en het groeipotentieel te verhogen, terwijl het bedrijfsleven ook profiteert van de belastingverlichting waartoe al voor de crisis was besloten. Tegelijkertijd zijn, gezien de noodzaak om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren, na de indiening van het programma nog consolidatiemaatregelen genomen en verdere bezuinigingen doorgevoerd (in de aanvullende begroting van de regering van 17 juni) om een halt toe te roepen aan de snelle stijging van het overheidstekort van minder dan 1 % van het bbp in 2008 naar meer dan 5 % van het bbp in 2009 (die voor ongeveer de

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1. De documenten waarnaar in deze tekst wordt verwezen, zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

helft veroorzaakt wordt door de werking van automatische stabilisatoren). Voor de toekomst is het vooral zaak de budgettaire stimulans terug te draaien en de begroting weer te consolideren en daarnaast de houdbaarheid op lange termijn te verbeteren door een hervorming van het pensioenstelsel. Gezien recente ontwikkelingen in de lonen en de productiviteit is het ook zaak het concurrentievermogen te verbeteren door een adequaat loonbeleid te voeren en onderzoek en innovatie te stimuleren, zodat de technologische intensiteit van de industriële productie toeneemt.

3. Volgens het macro-economische scenario van het programma zal het reële bbp na de stijging van 3,5 % in 2008 in 2009 met 4 % krimpen. Voor de rest van de programmaperiode wordt gerekend op een positieve en toenemende groei. Afgaande op de thans beschikbare informatie⁽¹⁾, en met name de gegevens over het reële bbp van het eerste kwartaal van 2009 die zijn vrijgekomen na de indiening van het programma, lijkt dit scenario te berusten op optimistische groeiaannamen. De economische groei kan in 2009 lager uitvallen dan waarop in het programma wordt gerekend, en ook het herstel verloopt in 2010 mogelijk trager. Mede daarom kan de werkloosheid iets sneller oplopen dan in de actualisering wordt verwacht. De programmaprojecties voor de inflatie, die na de piek van 2008 duidelijk zou afvlakken, lijken realistisch. Op grond van een duidelijk neerwaartse aanpassing van de groei van de lonen in de particuliere sector wordt voor 2009 in de actualisering uitgegaan van een sterkere vermindering van het externe tekort dan in de prognoses van de diensten van de Commissie (5,6 % van het bbp in 2008).
4. Volgens de begrotingskennisgeving van het voorjaar van 2009, wordt, ondanks een tegenvallende bbp-groei (3,5 % in plaats van de verwachte 4,6 %) het uiteindelijke overheidstekort over 2008 geraamd op 0,9 % van het bbp, het streefcijfer van de vorige actualisering van het stabiliteitsprogramma. De uitvoering van de begroting werd gekenmerkt door overschrijdingen bij de uitgaven. Het streefcijfer voor 2008 is daardoor niet overtroffen, terwijl dit wel mogelijk was geweest aangezien: i) het resultaat over 2007 meer dan 1 procentpunt van het bbp beter was dan in het vorige programma nog werd verwacht en ii) de ontvangsten in 2008 hoger lagen dan begroot. De ontvangsten stegen namelijk met 7,1 % in plaats van de geplande 6,4 %, dit vanwege gunstige ontwikkelingen bij de personenbelasting, sociale bijdragen en niet-fiscale ontvangsten. De uitgaven stegen met 10,7 % in plaats van 7,4 % door overschrijdingen bij de overheidsinvesteringen, de sociale overdrachten en de beloning van werknemers.
5. Volgens het geactualiseerde stabiliteitsprogramma loopt het overheidstekort in 2009 door de werking van automatische stabilisatoren en diverse discretionaire maatregelen en door de sterke dynamiek bij de sociale overdrachten (met name als gevolg van indexatieregelingen) en de beloning van werknemers (als gevolg van het akkoord om „loonverschillen” weg te werken) duidelijk op, namelijk tot 5,1 % van het bbp. Economische steunmaatregelen in het kader van de stimuleringspakketten van de regering en expansieve maatregelen die al genomen waren voordat de crisis uitbrak (vooral belastingverlichting voor het bedrijfsleven) zijn volgens het programma samen goed voor bijna 2 % van het bbp. Tegelijk zijn consolidatiemaatregelen getroffen in de vorm van een accijnsverhoging en bezuinigingen op de salarissen van het overheidspersoneel, op het intermediair verbruik en op de investeringen. Deze bezuinigingen waren al aangekondigd in het stabiliteitsprogramma, maar later is in de aanvullende begroting daaraan slechts deels vastgehouden. Het programma gaat uit van een stijging van het structurele tekort — dat is het conjunctuurgezuiverde tekort, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen — met 1,25 procentpunt van het bbp (berekend volgens de algemeen aanvaarde methode), hetgeen wijst op een expansief begrotingsbeleid.
6. De middellangetermijnstrategie van het programma is gericht op een terugdringing van het overheidstekort in de programmaperiode van iets meer dan 5 % van het bbp in 2009 naar 3,4 % van het bbp in 2011, waarbij de aanpassing al grotendeels plaatsvindt in de eerste jaren. Gezien een verwachte stijging van de rentelast zou het primaire tekort iets sneller verbeteren. Het programma houdt vast aan de middellangetermijndoelstelling (MTD) voor de begrotingssituatie van Slovenië, namelijk een structureel tekort van 1 % van het bbp, maar ondanks de verwachte vooruitgang richting de MTD vanaf 2010 wordt deze niet binnen de programmaperiode bereikt. Overeenkomstig het streven om de „begrotingsstimulans met het economisch herstel uiterlijk in 2011 terug te draaien”, vindt de beoogde consolidatie voornamelijk aan de uitgavenzijde plaats, waarbij vooral gedacht wordt aan een verlaging van de subsidies met 1 procentpunt van het bbp tussen 2009 en 2011. Het is de bedoeling om de loonsubsidieregeling in 2010 en de resterende stimuleringsmaatregelen aan de uitgavenzijde in 2011 af te bouwen. De verwachte stijging van de rentelast met 0,25 procentpunt van het bbp in de programmaperiode wordt min of meer gecompenseerd door een daling van de beloning van werknemers als percentage van het bbp. De sociale overdrachten zullen worden bevroren tot eind 2010 (en blijven op het niveau van de eerste helft van 2009).

⁽¹⁾ In de beoordeling wordt met name rekening gehouden met de voorjaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie, maar ook met andere informatie die sindsdien beschikbaar is gekomen.

Voor 2010 wordt gerekend op een stijging van de ontvangsten met een 0,5 procentpunt van het bbp. De bruto overheidsschuldquote van naar schatting 22,8 % van het bbp in 2008 stijgt in de programmaperiode met 13,5 procentpunten. De stijging van de schuldquote is voor meer dan de helft toe te schrijven aan de forse toename van het primaire tekort, maar deels ook aan het sneeuwbal-effect en een substantiële stock-flow adjustment in 2009 als gevolg van herkapitalisaties en liquiditeitsoperaties om de financiële sector te steunen.

7. De in het programma vermelde begrotingsresultaten zijn gedurende de hele programmaperiode onderhevig aan neerwaartse risico's. Ten eerste kan de economische groei lager uitvallen dan waarop in het programma wordt gerekend. Ten tweede worden de in het stabiliteitsprogramma voor 2009 aangekondigde bezuinigingen op het intermediair verbruik en de investeringen mogelijk niet volledig doorgevoerd, zoals blijkt uit de aanvullende begroting die is vastgesteld na de indiening van het programma. Ook bestaat er kans op uitgavenoverschrijdingen. Zo moet met de sociale partners nog worden onderhandeld over de beoogde verdere beperking van de loonkosten. Ook zullen de stimuleringsmaatregelen aan de uitgavenzijde, die vooral bestaan uit subsidies, moeilijk terug te draaien zijn, ook al is dat wel de bedoeling. Ten derde kunnen de ontvangsten vanaf 2010 achterblijven omdat de economische groei mogelijk lager uitvalt, en dat geldt in het bijzonder voor de indirecte belastingen. Ten vierde vormen de omvangrijke overheidsgaranties die zijn verstrekt in het kader van de maatregelen om de financiële sector te steunen, ook een bedreiging voor de budgettaire streefcijfers (de uitgaven zullen immers oplopen wanneer een beroep wordt gedaan op de garanties). Gezien de negatieve risico's waaraan deze streefcijfers onderhevig zijn, en gezien de onzekerheid over de stock-flow adjustment zou de schuldquote sneller kunnen stijgen dan waarop in het programma wordt gerekend.
8. In Slovenië gaat van de vergrijzing een veel groter langetermijneffect op de begroting uit dan gemiddeld in de EU het geval is. Dit komt met name doordat de pensioenuitgaven als percentage van het bbp de komende decennia naar verwachting een vrij forse stijging zullen vertonen. De in het programma geraamde begrotingssituatie voor 2008, die slechter is dan de uitgangssituatie van het vorige programma, vergroot het budgettaire effect van de vergrijzing op het houdbaarheidstekort. Door het primaire tekort op middellange termijn terug te dringen, zoals volgens het programma de bedoeling is, en door het pensioenstelsel verder te hervormen om de aanmerkelijke stijging van leeftijdsgebonden uitgaven te beteugelen, en met name door mensen te stimuleren om langer aan het arbeidsproces deel te nemen, kunnen de grote risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn deels worden ondervangen.
9. Het Sloveense begrotingskader is, met name op het gebied van uitgavenbeheersing, voor verbetering vatbaar temeer daar de consolidatiestrategie uitgaat van een beperking van de uitgaven. Tegelijk kunnen de efficiëntie en effectiviteit van de overheidsuitgaven, onder meer in de gezondheidszorg, worden verhoogd zodat de uitgavenbeperking niet ten koste gaat van het niveau van de verleende dienst. Daartoe wil de regering vanaf de volgende begrotingscyclus (2010-2011) prestatiegebonden budgettering invoeren, maar het programma bevat geen bijzonderheden over de uitvoering daarvan in de praktijk.
10. Slovenië heeft verschillende maatregelen genomen om de stabiliteit van de financiële sector veilig te stellen. In het najaar van 2008 is een onbeperkte overheidsgarantie op bankdeposito's van particulieren ingevoerd. Daarnaast mag de regering: i) leningen verstrekken aan en investeren in het eigen vermogen van kredietinstellingen, (her)verzekerings- en pensioenondernemingen, ii) overheidsgaranties afgeven aan kredietinstellingen voor herfinancieringsoperaties, en iii) vorderingen overnemen van kredietinstellingen. Deze maatregelen lopen eind 2010 af. Het maximumbedrag aan overheidsgaranties is vastgesteld op 12 miljard EUR (33 % van het bbp). Een tweede reeks maatregelen van begin 2009 bestaat uit een overheidsgarantieregeling voor bankleningen aan bedrijven en uit een herkapitalisatie van de Sloveense Export- en Ontwikkelingsbank en van het Fonds voor Ondernemerschap (voor in totaal 0,6 % van het bbp). Tot slot heeft de regering de opbrengsten van een aantal recente obligatie-emissies bij de banken gestald.
11. Conform het Europees economisch herstelplan waarover de Europese Raad in december 2008 overeenstemming heeft bereikt, is Slovenië met twee stimuleringspakketten gekomen. Inclusief de belastingverlichting voor het bedrijfsleven, waartoe al voor de crisis was besloten, bedragen de stimuleringsmaatregelen in totaal bijna 2 % van het bbp. Ze worden deels bekostigd uit de al vastgestelde en aangekondigde consolidatiemaatregelen. Op basis van de aanvullende begroting is het netto-effect zo'n 0,75 % van het bbp. Aangezien de budgettaire manoeuvreerruimte ondanks de vrij lage tekort- en schuld niveaus van voor de crisis beperkt is vanwege de problemen om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te houden, lijken deze maatregelen een adequate reactie op de economische inzinking.

De stimuleringsmaatregelen mogen als goed getimed en gericht worden beschouwd omdat deze bedoeld zijn om de verslechtering van de arbeidsmarkt tegen te gaan en het groeipotentieel en het concurrentievermogen te versterken door investeringen in nieuwe technologieën en O&O te bevorderen. Na de indiening van het programma heeft de regering nog een derde reeks maatregelen getroffen waarbij een deel van de middelen uit de voorgaande twee pakketten een herbestemming heeft gekregen omdat van de loonsubsidieregeling weinig gebruik werd gemaakt. Voorts voorzien de maatregelen in verdere steun aan de arbeidsmarkt en in de overdracht van een bedrag ineens aan kansarmen. De uitgavengerelateerde stimuleringsmaatregelen (voornamelijk subsidies) gelden slechts tijdelijk (een of twee jaar), maar de resterende maatregelen, waaronder de eerder besloten belastingverlichting, zijn van blijvende aard. De lopende investeringen in de infrastructuur moeten het economisch herstel verder in de hand werken. De maatregelen van de autoriteiten houden verband met de agenda voor hervormingen op middellange termijn en met de op 28 januari 2009 door de Commissie voorgestelde landenspecifieke aanbevelingen op basis van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid en de Europese Raad heeft er op zijn voorjaarsbijeenkomst op 19 maart mee ingestemd.

12. Volgens de projecties zal het tekort na de sterke stijging in 2009 geleidelijk, en met name in 2010, teruglopen. Gelet op de risico's waaraan de budgettaire streefcijfers onderhevig zijn, zal het aan het eind van de programmaperiode (2011) niet zijn teruggedrongen tot onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp. Het tekort zal in 2009 waarschijnlijk sterk oplopen en mogelijk uitkomen boven het streefcijfer van het programma. Aangezien het niet bepaald gemakkelijk zal worden om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te houden, tenzij de pensioenhervorming wordt voortgezet en er iets wordt gedaan aan de bovengenoemde risico's waaraan de budgettaire streefcijfers onderhevig zijn, en met name de stimulans wordt teruggedraaid naarmate het herstel doorzet, en daarnaast verdere consolidatiemaatregelen ten uitvoer worden gelegd en de uitgaven strak in de hand worden gehouden, zal de begrotingskoers van het programma in 2010 en 2011 niet zorgen voor voldoende structurele verbetering. Voorts moet met de verwachte stijging van de economische groei meer vaart worden gezet achter de boogde aanpassing in 2011.
13. Wat de in de gedragscode voor stabiliteits- en convergentieprogramma's gespecificeerde gegevensverrekeningen betreft, vertoont het programma enkele lacunes in de verplichte en facultatieve gegevens ⁽¹⁾.

De algehele conclusie luidt dat in 2009 in Slovenië een expansief begrotingsbeleid gevoerd zal worden, dit conform het Europees economisch herstelplan (EEH). Doordat Slovenië beschikte over manoeuvreerruimte dankzij het feit dat de tekorten en schulden voor de crisis op een vrij laag niveau lagen, heeft het economische steunmaatregelen getroffen die in combinatie met de belastingverlichting voor het bedrijfsleven, waartoe al voor de crisis was besloten, een adequate reactie op het EEH lijken. Ze zijn goed getimed, gericht en deels van tijdelijke aard. Ze zijn niet alleen bedoeld om de economie en de werkgelegenheid te stimuleren, maar ook om het groeipotentieel en het concurrentievermogen te verhogen door investeringen in nieuwe technologieën en O&O te bevorderen. Tegelijk zijn consolidatiemaatregelen vastgesteld om de kosten van de stimuleringsmaatregelen voor een deel op te vangen, aangezien de budgettaire manoeuvreerruimte beperkt is vanwege problemen om de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te houden. In het programma worden voor 2009 extra bezuinigingen aangekondigd, maar in de aanvullende begroting van 17 juni blijkt daaraan slechts deels te zijn vastgehouden. Daarna wordt in het programma weer de weg ingeslagen naar budgettaire consolidatie: het primaire structurele saldo verbetert in 2010 en in mindere mate in 2011, maar het tekort is aan het eind van de programmaperiode niet teruggedrongen tot onder de referentiewaarde van 3 % van het bbp. De begrotingsstrategie is aan neerwaartse risico's onderhevig aangezien de economische groei lager kan uitvallen dan verwacht. Daarnaast zullen de stimuleringsmaatregelen moeilijk terug te draaien zijn en kunnen uitgavenoverschrijdingen niet uitgesloten worden. Ondanks de lage (zij het steeds sneller stijgende) schuld luidt het oordeel dat Slovenië door de verwachte duidelijke gevolgen van de vergrijzing voor de begroting een hoog risico loopt wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn betreft.

In het licht van de bovenstaande beoordeling wordt Slovenië verzocht om:

- i) de conform het EEH en binnen het kader van het stabiliteits- en groeipact getroffen stimuleringsmaatregelen in 2009 ten uitvoer te leggen;
- ii) overeenkomstig het programma in 2010 een begin te maken met het terugdraaien van de begrotingsstimulans en vervolgens met concrete maatregelen een beduidende consolidatie tot stand te brengen, en daarbij de overheidsuitgaven strak in de hand te houden, onder meer door de geplande verbeteringen in het begrotingskader te verwezenlijken;
- iii) gezien de verwachte stijging van leeftijdsgelateerde uitgaven de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te verbeteren door een verdere hervorming van het pensioenstelsel waarbij met name mensen worden gestimuleerd langer aan het arbeidsproces deel te nemen.

⁽¹⁾ Met name ontbreken gegevens over het netto financieringsoverschot/-tekort t.o.v. het buitenland.

Vergelijking van de voornaamste macro-economische en budgettaire prognoses

		2007	2008	2009	2010	2011
Reëel bbp (verandering in %)	SP apr 2009	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	COM voorjaar 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	n.b.
	SP nov 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	n.b.
HICP-inflatie ⁽⁴⁾ (%)	SP apr 2009	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	COM voorjaar 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	n.b.
	SP nov 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	n.b.
Output gap ⁽¹⁾ (% van het potentiële bbp)	SP apr 2009	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	COM voorjaar 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	n.b.
	SP nov 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	n.b.
Netto financieringsoverschot/ -tekort t.o.v. het buitenland (% van het bbp)	SP apr 2009	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
	COM voorjaar 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	n.b.
	SP nov 2007	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Overheidssaldo (% van het bbp)	SP apr 2009	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	COM voorjaar 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	n.b.
	SP nov 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	n.b.
Primair saldo (% van het bbp)	SP apr 2009	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	COM voorjaar 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	n.b.
	SP nov 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	n.b.
Conjunctuurgezuiverd saldo ⁽²⁾ (% van het bbp)	SP apr 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM voorjaar 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.b.
	SP nov 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	n.b.
Structureel saldo ⁽³⁾ (% van het bbp)	SP apr 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM voorjaar 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.b.
	SP nov 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	n.b.
Bruto overheidsschuld (% van het bbp)	SP apr 2009	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	COM voorjaar 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	n.b.
	SP nov 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	n.b.

Noten:

⁽¹⁾ In het programma vermelde output gaps en conjunctuurgezuiverde saldi, zoals herberekend door de diensten van de Commissie op basis van de in het programma voorkomende informatie.

⁽²⁾ Op basis van een geraamde potentiële groei van achtereenvolgens 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % en 2,2 % in de periode 2007-2010.

⁽³⁾ Volgens het recentste programma en de voorjaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie bedragen de eenmalige en andere tijdelijke maatregelen nul procent.

⁽⁴⁾ Programma's op basis van CPI-definitie.

Bronnen:

Stabiliteitsprogramma (SP); voorjaarsprognoses 2009 van de diensten van de Commissie (COM); berekeningen van de diensten van de Commissie.