I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

CONSILIU

AVIZUL CONSILIULUI

din 7 iulie 2009

privind programul de stabilitate actualizat al Sloveniei pentru perioada 2008-2011

(2009/C 195/01)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice [1], în special articolul 5 alineatul (3),

având în vedere recomandarea Comisiei,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

EMITE PREZENTUL AVIZ:

1. La 7 iulie 2009, Consiliul a examinat programul de stabilitate actualizat al Sloveniei pentru perioada 2008-2011.

2. Creșterea economică puternică înregistrată de Slovenia în ultimii ani, care a atins o medie de 5 % în perioada 2004-2008, a fost marcată de rezultate foarte bune în domeniul exporturilor și al investițiilor. Dat fiind gradul ridicat de deschidere al economiei, aceasta a fost grav afectată de criza mondială. Activitatea a înregistrat o scădere puternică în cursul anului 2008, care a culminat în ultimul trimestru. În același timp, economia a indicat o creștere a costurilor unitare ale forței de muncă. În plus, consumul privat, deși susținut de o creștere puternică a ocupării forței de muncă și a salariilor, a fost limitat de rata mare a inflației și de scăderea încrederii consumatorilor. Profitând de marja de manevră fiscală oferită de nivelul moderat al deficitului și al datoriei înainte de intrarea în criză, autoritățile au adoptat măsuri de susținere a economiei, cu scopul de a stabiliza sistemul financiar, de a proteja locurile de muncă și de a mări potențialul de creștere, la care se adaugă scutirile de impozite acordate firmelor înainte de izbucnirea crizei. În același timp, având în vedere necesitatea de a îmbunătăți sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, după prezentarea programului (în cadrul bugetului suplimentar adoptat de guvern la 17 iunie), au fost luate măsuri de consolidare și s-au realizat economii suplimentare, cu scopul de a opri creșterea rapidă a deficitului public, care a cunoscut o evoluție ascendentă de la mai puțin 1 % din PIB în 2008 la peste 5 % din PIB în 2009 (deteriorarea a fost cauzată în

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1. Documentele la care se face trimitere în prezentul text sunt disponibile la adresa: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

proporție de aproximativ 50 % de intervenția stabilizatorilor automați). Renunțarea la măsurile de stimulare fiscală și revenirea la consolidarea bugetară reprezintă un obiectiv important pentru viitor, alături de necesitatea de a îmbunătăți sustenabilitatea pe termen lung prin reforma sistemului de pensii. Având în vedere evoluțiile recente ale salariilor și productivității, o altă provocare este îmbunătățirea competitivității prin politici salariale adecvate și activități susținute în domeniul cercetării și inovării, care ar trebui să contribuie la creșterea intensității tehnologice în sectorul de fabricație.

3. Scenariul macroeconomic care stă la baza programului preconizează că, după o creștere a PIB-ului real de 3,5 % în 2008, va urma o scădere de 4 % în 2009, după care, în restul perioadei analizate, se va reveni la creștere. Evaluat pe baza informațiilor disponibile în prezent ([1]), în special pe baza informațiilor referitoare la PIB-ul real pentru primul trimestru din 2009, publicate după prezentarea programului, acest scenariu pare să se bazeze pe ipoteze de creștere favorabile. În 2009, creșterea economică ar putea fi mai mică decât se estimase în program, iar redresarea ar putea fi mai discretă în 2010. În lumina acestor informații, creșterea șomajului ar putea fi mai rapidă decât se prevăzuse în programul actualizat. Previziunile din program referitoare la inflație, care se estimează că va urma o tendință moderată, după ce atinsese apogeul în 2008, par a fi realiste. Programul actualizat prevede o scădere mai pronunțată a deficitului extern comparativ cu previziunile serviciilor Comisiei din 2009 (de la 5,6 % din PIB în 2008), în contextul unei semnificative ajustări în sens negativ a creșterii salariale din sectorul privat.

4. Potrivit notificării fiscale din primăvara anului 2009, deficitul bugetului general pentru 2008 este estimat la 0,9 % din PIB, în conformitate cu ținta stabilită în actualizarea anterioară a programului de stabilitate, dar cu o creștere a PIB-ului mai mică decât se prevăzuse (3,5 % comparativ cu 4,6 %, cât era planificat). Execuția bugetară a fost marcată de depășiri ale plafoanelor de cheltuieli. Astfel, nu s-a putut depăși obiectivul stabilit pentru 2008, depășire care ar fi fost posibilă având în vedere (i) rezultatul din 2007, care a fost cu peste un punct procentual din PIB mai bun decât se estimase în programul anterior și (ii) creșterea veniturilor din 2008, mai puternică decât se prevăzuse în buget. Veniturile au crescut cu 7,1 % față de nivelul planificat de 6,4 %, înregistrându-se evoluții favorabile în ceea ce privește impozitele pe veniturile personale, contribuțiile sociale și veniturile nefiscale. Cheltuielile au crescut cu 10,7 % în loc de 7,4 % și s-au înregistrat depășiri în domeniul investițiilor publice, al transferurilor sociale și al remunerației salariaților.

5. Conform programului actualizat, se estimează că deficitul public va crește semnificativ în 2009, la nivelul de 5,1% din PIB, reflectând funcționarea stabilizatorilor automați și diferitele măsuri discreționare, precum și dinamica puternică a transferurilor sociale (în special în cadrul mecanismelor de indexare) și a remunerației salariaților (ca urmare a acordului privind reducerea „decalajelor salariale"). Conform programului, măsurile de susținere a economiei, prevăzute în pachetul de măsuri de stimulare propus de guvern, și măsurile expansioniste luate înainte de izbucnirea crizei (în principal scutiri de impozite pentru companii) s-ar cifra la aproape 2 % din PIB. În același timp, au fost adoptate măsuri de consolidare sub forma majorării accizelor și a economiilor de cheltuieli cu masa salarială din sectorul public, consumul intermediar și investițiile. Acestea din urmă au fost anunțate în programul de stabilitate și ulterior parțial confirmate în bugetul suplimentar. Programul prevede o creștere a deficitului structural, altfel spus a deficitului ajustat ciclic exceptând măsurile one-off și alte măsuri temporare, de 1 ¼ puncte procentuale din PIB (calculat pe baza metodologiei stabilite de comun acord), care indică o orientare fiscală expansionistă.

6. Strategia pe termen mediu prezentată în program este aceea de a reduce deficitul bugetului general pe parcursul perioadei analizate, prin concentrarea ajustării la începutul perioadei, de la peste 5 % din PIB în 2009 la 3,4 % din PIB în 2011. Deficitul primar ar cunoaște o îmbunătățire ușor mai accelerată, având în vedere creșterea estimată a sarcinii financiare aferente dobânzilor. Programul confirmă obiectivul pe termen mediu (OTM) referitor la un deficit structural de 1 % din PIB ca poziție bugetară în cazul Sloveniei dar, cu toate că prevede progrese în direcția îndeplinirii OTM începând cu 2010, nu preconizează realizarea acestuia pe parcursul perioadei acoperite de program. Reflectând obiectivul de a „retrage măsurile de stimulare fiscală, în funcție de relansarea economică, până în 2011", consolidarea preconizată se referă mai ales la cheltuieli, ca urmare a scăderii subvențiilor cu 1 punct procentual din PIB în perioada 2009-2011. Schema de subvenționare a salariilor ar trebui eliminată treptat în 2010, iar măsurile de stimulare restante în domeniul cheltuielilor, în 2011. Creșterea preconizată a sarcinii financiare aferente dobânzilor, cu ¼ de punct procentual din PIB, pe parcursul perioadei analizate, este în general contrabalansată de o scădere a remunerației salariaților ca pondere în PIB. Se estimează că măsurile pentru transferurile sociale vor fi înghețate până la sfârșitul anului 2010 (la nivelul atins în prima jumătate a anului 2009).

([1]) Evaluarea ia îndeosebi în calcul previziunile serviciilor Comisiei din primăvara anului 2009, dar și alte informații care au devenit disponibile ulterior.

Se prevede o creștere a veniturilor cu ½ de punct procentual din PIB în 2010. Se preconizează că ponderea datoriei publice brute, estimată la 22,8 % din PIB în 2008, va crește cu 13,5 puncte procentuale în perioada acoperită de program. Creșterea semnificativă a deficitului primar reprezintă peste jumătate din creșterea ponderii datoriei, dar aceasta este determinată și de efectul „bulgărelui de zăpadă", precum și de o ajustare stoc-flux semnificativă în 2009, reflectând recapitalizările și operațiunile cu lichidități menite să susțină sectorul financiar.

7. Asupra rezultatelor bugetare prevăzute în program planează riscuri de deteriorare pe parcursul perioadei analizate. În primul rând, creșterea economică ar putea fi mai mică decât se estimase în program. În al doilea rând, așa cum se sugera în bugetul suplimentar adoptat după prezentarea programului, este posibil ca economiile de cheltuieli în domeniul consumului intermediar și al investițiilor, anunțate în programul de stabilitate pentru 2009, să nu se realizeze integral. Există, de asemenea, riscul depășirii plafoanelor de cheltuieli: de exemplu, noua reducere preconizată a cheltuielilor salariale nu a fost încă negociată cu partenerii sociali. De asemenea, ar putea fi dificil să se asigure, așa cum se prevăzuse, eliminarea măsurilor de stimulare din sfera cheltuielilor, acestea constând în principal din subvenții. În al treilea rând, pe lângă impactul creșterii economice care ar putea fi mai mică decât se estimase, diminuarea veniturilor ar putea deveni realitate începând cu 2010, mai ales în ce privește impozitele indirecte. În fine, garanțiile guvernamentale semnificative oferite în cadrul măsurilor de susținere a sectorului financiar constituie un risc în plus pentru țintele bugetare (cheltuielile ar crește dacă și când aceste garanții ar fi utilizate). Riscurile negative care amenință țintele bugetare, amplificate de incertitudinea cu privire la ajustarea stoc-flux, implică posibilitatea ca ponderea datoriei să crească mai rapid decât se estimase în program.

8. În Slovenia, impactul bugetar pe termen lung al îmbătrânirii populației se situează cu mult peste media din UE, fiind influențat în mare măsură de o creștere relativ accentuată a cheltuielilor preconizate în sectorul pensiilor, ca pondere din PIB, în deceniile următoare. Poziția bugetară din 2008 estimată în program, care s-a înrăutățit comparativ cu poziția inițială din programul precedent, sporește impactul bugetar al îmbătrânirii populației asupra decalajului privind sustenabilitatea. Reducerea pe termen mediu a deficitului primar, după cum se prevede în program, și o nouă reformă a pensiilor care să limiteze creșterea considerabilă a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației, în special prin încurajarea prelungirii vieții active, ar contribui la reducerea riscurilor ridicate care amenință sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung.

9. Cadrul bugetar al Sloveniei oferă posibilități de ameliorare, mai ales în domeniul controlului cheltuielilor, având în vedere faptul că strategia bugetară se bazează pe restrângerea cheltuielilor. În același timp, eficiența cheltuielilor publice, inclusiv în domeniul sănătății, ar putea fi îmbunătățite, astfel încât să se garanteze că diminuarea cheltuielilor nu afectează calitatea serviciilor oferite. Pentru a realiza acest obiectiv, guvernul intenționează să introducă, începând cu noul ciclu bugetar (2010-2011), un proces bugetar bazat pe rezultate; programul nu oferă însă detalii cu privire la modul în care acest lucru se va pune în practică.

10. Slovenia a adoptat o serie de măsuri pentru a garanta stabilitatea sectorului financiar. În toamna anului 2008, a fost introdusă garantarea nelimitată de către stat a depozitelor bancare ale persoanelor fizice. În plus, guvernul poate să utilizeze următoarele tipuri de măsuri: (i) să acorde împrumuturi sau să facă investiții de capital în instituții de credit, companii de (re)asigurări și fonduri de pensii; (ii) să acorde garanții de stat instituțiilor de credit pentru refinanțarea operațiunilor; și (iii) să achiziționeze creanțe de la instituțiile de credit. Se preconizează eliminarea graduală a acestor măsuri până la sfârșitul anului 2010. Plafonul pentru volumul total al garanțiilor de stat a fost stabilit la 12 miliarde EUR (33 % din PIB). Un al doilea set de măsuri, adoptat la începutul anului 2009, cuprinde o schemă de garanții de stat pentru împrumuturile bancare acordate întreprinderilor și recapitalizarea Băncii slovene de exporturi și dezvoltare și a Fondului pentru antreprenoriat (reprezentând împreună 0,6 % din PIB). În fine, guvernul a depus în bănci, cu titlu temporar, veniturile obținute din câteva emisiuni recente de obligațiuni.

11. În conformitate cu planul european de redresare economică aprobat în decembrie 2008 de Consiliul European, Slovenia a adoptat două pachete de stimulare fiscală. Alături de facilitățile fiscale în beneficiul companiilor stabilite înainte de izbucnirea crizei, măsurile de stimulare ar reprezenta încă aproape 2 % din PIB și ar fi parțial finanțate prin măsurile de consolidare deja adoptate și anunțate. Pe baza bugetului suplimentar, impactul net se ridică la aproximativ ¾ % din PIB. Măsurile par să fie un răspuns adecvat la situația de încetinire a creșterii economice, având în vedere faptul că marja de manevră fiscală oferită de nivelul moderat al deficitului și al datoriei la începutul crizei este limitată de problemele legate de sustenabilitatea pe termen lung.

Măsurile de stimulare pot fi considerate oportune și specifice deoarece se concentrează pe stoparea deteriorării pieței muncii și pe sporirea potențialului de creștere și a competitivității prin stimularea investițiilor în noi tehnologii și în cercetare și dezvoltare. După prezentarea programului, guvernul a mai adoptat un al treilea set de măsuri, prin care se realocă o parte a fondurilor din cele două pachete anterioare, ca urmare a slabei utilizări a schemei de subvenționare a salariilor. Acesta prevede sprijin suplimentar pentru piața muncii, precum și un transfer forfetar în beneficiul persoanelor defavorizate. Se intenționează ca măsurile de stimulare legate de cheltuieli (în principal subvenții) să aibă caracter temporar (valabile doi sau trei ani), însă restul măsurilor, inclusiv scutirile de impozite stabilite anterior, au caracter permanent. Investițiile în infrastructură aflate în derulare ar trebui să sprijine la rândul lor procesul de redresare. Măsurile adoptate de autorități sunt legate de programul de reformă pe termen mediu și de recomandările adresate de către Comisie la 28 ianuarie 2009 fiecărui stat membru, în cadrul Strategiei de la Lisabona pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă și aprobate de Consiliul European de primăvară la 19 martie.

12. După creșterea puternică a deficitului din 2009, se estimează că acesta se va diminua progresiv, mai ales în 2010. Având în vedere riscurile care amenință țintele bugetare, deficitul nu va reveni la valoarea de referință de 3 % din PIB până la finalul perioadei analizate (2011). Este posibil ca în 2009 deficitul să crească semnificativ, chiar peste ținta stabilită în program. Orientarea fiscală din program pentru 2010 și 2011 nu ar asigura o îmbunătățire structurală adecvată având în vedere problemele de sustenabilitate pe termen lung, cu excepția cazului în care s-a produce o reformă a sistemului de pensii și s-ar lua măsuri legate de riscurile care amenință respectarea țintelor bugetare, în special prin eliminarea măsurilor de stimulare odată cu redresarea economică, prin implementarea altor măsuri de consolidare și prin garantarea unui control ferm al cheltuielilor. De asemenea, ajustarea prevăzută pentru 2011 ar trebui accelerată având în vedere că se preconizează reluarea creșterii economice.

13. În ceea ce privește datele necesare, specificate în codul de conduită pentru programele de stabilitate și de convergență, programul prezintă o serie de omisiuni în ceea ce privește datele obligatorii și cele opționale ([1]).

Concluzia generală este că politica fiscală din Slovenia va fi expansionistă în 2009, conform planului european de redresare economică (PERE). Slovenia a adoptat măsuri de susținere a economiei în conformitate cu marja de manevră oferită de nivelul moderat al deficitului și al datoriei la momentul începerii crizei care, alături de scutirile de taxe acordate companiilor înainte de izbucnirea crizei, par să constituie un răspuns adecvat la PERE. Măsurile sunt oportune, specifice și parțial temporare. Pe lângă susținerea economiei și a ocupării forței de muncă, măsurile vizează sporirea potențialului de creștere și a competitivității prin stimularea investițiilor în noi tehnologii și în cercetare și dezvoltare. În același timp, întrucât marja de manevră fiscală este redusă de problemele de sustenabilitate pe termen lung, au fost adoptate măsuri de consolidare, care să contribuie la finanțarea măsurilor de stimulare. Programul anunță economii suplimentare pentru 2009, care par să fi fost confirmate doar parțial în bugetul suplimentar adoptat la 17 iunie. Ulterior, programul preconizează o revenire la consolidarea fiscală, cu îmbunătățiri ale soldului structural primar în 2010 și, într-o măsură mai mică, în 2011, însă nu se prevede reducerea deficitului sub valoarea de referință de 3 % din PIB până la sfârșitul perioadei analizate. Strategia bugetară este supusă riscurilor de deteriorare, deoarece creșterea economică ar putea fi mai mică decât se estimase. În plus, eliminarea măsurilor de stimulare s-ar putea dovedi dificilă și nu se exclud depășirile plafoanelor de cheltuieli. Cu toate că ponderea datoriei este scăzută (dar totuși în creștere rapidă), se estimează că Slovenia se confruntă cu un risc ridicat legat de sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, din pricina incidenței bugetare semnificative preconizate a îmbătrânirii populației.

În lumina evaluării de mai sus, Slovenia este invitată:

(i) să implementeze în 2009 măsurile de stimulare, în conformitate cu PERE și în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere;

(ii) să înceapă să elimine măsurile de stimulare fiscală, conform programului, în 2010 și, după aceea, să pună în aplicare o consolidare semnificativă prin măsuri concrete; să mențină astfel un control strict asupra cheltuielilor publice, inclusiv prin implementarea îmbunătățirilor planificate a fi aduse cadrului bugetar;

(iii) să îmbunătățească, în vederea creșterii prevăzute a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației, sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, prin continuarea reformei sistemului de pensii, în special pentru a încuraja prelungirea vieții active.

([1]) Mai exact, lipsesc datele privind soldul net față de restul lumii.

Tabel comparativ al principalelor previziuni macroeconomice și bugetare

		2007	2008	2009	2010	2011
PIB real (variație %)	**PS apr. 2009**	**6,8**	**3,5**	**- 4**	**1**	**2,7**
	COM primăvara 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	n.d.
	PS nov. 2007	*5,8*	*4,6*	*4,1*	*4,5*	*n.d.*
Inflație IAPC ([4]) (%)	**PS apr. 2009**	**3,6**	**5,7**	**0,4**	**1,6**	**2,6**
	COM primăvara 2009	3,8	5,5	0,7	2	n.d.
	PS nov. 2007	*3,4*	*3,5*	*2,8*	*2,6*	*n.d.*
Output gap ([1]) (% din PIB potențial)	**PS apr. 2009**	**4,7**	**4,4**	**- 2,3**	**- 3,5**	**- 3,1**
	COM primăvara 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	n.d.
	PS nov. 2007	*0,7*	*0,5*	*0,1*	*0,2*	*n.d.*
Soldul net față de restul lumii (% din PIB)	**PS apr. 2009**	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**	**n.d.**
	COM primăvara 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	n.d.
	PS nov. 2007	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*
Soldul bugetului general (% din PIB)	**PS apr. 2009**	**0,5**	**- 0,9**	**- 5,1**	**- 3,9**	**- 3,4**
	COM primăvara 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	n.d.
	PS nov. 2007	*- 0,6*	*- 0,9*	*- 0,6*	*0*	*n.d.*
Sold primar (% din PIB)	**PS apr. 2009**	**1,8**	**0,2**	**- 3,6**	**- 2,2**	**- 1,6**
	COM primăvara 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	n.d.
	PS nov. 2007	*0,7*	*0,2*	*0,6*	*1,1*	*n.d.*
Sold ajustat ciclic ([2]) (% din PIB)	**PS apr. 2009**	**- 1,6**	**- 2,9**	**- 4,1**	**- 2,3**	**- 2**
	COM primăvara 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.d.
	PS nov. 2007	*- 0,9*	*- 1,1*	*- 0,7*	*- 0,1*	*n.d.*
Sold structural ([3]) (% din PIB)	**PS apr. 2009**	**- 1,6**	**- 2,9**	**- 4,1**	**- 2,3**	**- 2**
	COM primăvara 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	n.d.
	PS nov. 2007	*- 0,8*	*- 1*	*- 0,7*	*- 0,1*	*n.d.*
Datorie publică brută (% din PIB)	**PS apr. 2009**	**23,4**	**22,8**	**30,5**	**34,1**	**36,3**
	COM primăvara 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	n.d.
	PS nov. 2007	*25,6*	*24,7*	*23,8*	*22,5*	*n.d.*

Observații:

([1]) Output gap-urile și soldurile ajustate ciclic în conformitate cu programul, recalculate de serviciile Comisiei pe baza informațiilor din program.

([2]) Pe baza unei creșteri potențiale estimate de 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % și respectiv 2,2 % în perioada 2007-2010.

([3]) Cea mai recentă actualizare a programului și previziunile serviciilor Comisiei din primăvara anului 2009 nu includ măsuri one-off și alte măsuri temporare.

([4]) Pentru programe este indicată definiția IPC.

Surse:

Programele de stabilitate (PS); previziunile serviciilor Comisiei din primăvara anului 2009 (COM); calculele serviciilor Comisiei.