

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

RADA

STANOVISKO RADY

zo 7. júla 2009

k aktualizovanému programu stability Slovinska na roky 2008 – 2011

(2009/C 195/01)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii⁽¹⁾, a najmä na jeho článok 5 ods. 3,

so zreteľom na odporúčanie Komisie,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

ZAÚJALA TOTO STANOVISKO:

1. Rada 7. júla 2009 preskúmala aktualizovaný program stability Slovinska, ktorý sa vzťahuje na obdobie rokov 2008 až 2011.
2. Stabilný hospodársky rast Slovinska v posledných rokoch, ktorý v období rokov 2004 – 2008 dosahoval priemernú úroveň 5 %, sa vyznačoval dobrými výsledkami vývozu a investícií. Hospodárstvo bolo celosvetovou krízou značne zasiahnuté v dôsledku jeho vysokej miery otvorenosti. Hospodárska aktivita sa v priebehu roku 2008 výrazne spomalila a v poslednom štvrtroku prudko klesla. Zároveň sa v hospodárstve zaznamenalo zvýšenie jednotkových nákladov práce. Okrem toho súkromnú spotrebu, hoci ju podporoval výrazný rast zamestnanosti a miezd, brzdila vysoká inflácia a klesajúca dôvera spotrebiteľov. S využitím priestoru na fiškálne manévrovanie, ktorý sa vytvoril v dôsledku mierneho deficitu a miernej úrovne dlhu na začiatku krízy, prijali orgány opatrenia na podporu hospodárstva, ktoré sú zamerané na stabilizáciu finančného systému, udržanie zamestnanosti a zlepšenie potenciálu rastu, zatiaľ čo podniky využívali aj daňové úľavy prijaté pred začiatkom krízy. Vzhľadom na potrebu zlepšiť dlhodobú udržateľnosť verejných financií sa zároveň po predložení programu (v dodatkovom rozpočte prijatom vládou 17. júna) prijali konsolidačné opatrenia a ďalšie úspory, ktoré majú zastaviť rýchle zvyšovanie deficitu verejných financií, a to z úrovne pod 1 % HDP v roku 2008 na úroveň 5 % HDP v roku 2009 (približne do polovice zhoršenia sa premieta pôsobenie automatických stabilizátorov). Odstránenie fiškálneho stimulu a návrat k rozpočtovej konsolidácii sú hlavnou úlohou na

⁽¹⁾ Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1. Dokumenty uvedené v tomto texte sú dostupné na tejto webovej stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

ceste vpred, spolu s potrebou zlepšiť dlhodobú udržateľnosť prostredníctvom reformy systému dôchodkového zabezpečenia. Vzhľadom na nedávny vývoj v oblasti miezd a produktivity je ďalšou úlohou zlepšiť konkurencieschopnosť primeranými mzdovými politikami a úsilím v oblasti výskumu a inovácie, čo by malo pomôcť zvýšiť technologickú intenzitu výroby.

3. V makroekonomickom scenári, z ktorého program vychádza, sa predpokladá, že reálny HDP po náraste o 3,5 % v roku 2008 klesne v roku 2009 o 4 %, a potom sa počas zvyšku obdobia programu znova vráti ku kladnému a zvyšujúcemu sa rastu. Zdá sa, že tento scenár, ktorý bol hodnotený na základe teraz dostupných informácií⁽¹⁾, najmä údajov o reálnom HDP za prvý štvrťrok 2009 zverejnených po predložení programu, sa zakladá na priaznivých predpovediach rastu. Hospodársky rast v roku 2009 by mohol byť nižší, než sa predpokladá v programe, a oživenie v roku 2010 by mohlo byť tlmenejšie. Aj vzhľadom na tieto okolnosti by rast nezamestnanosti mohol byť rýchlejší, než sa predpokladalo v aktualizácii. Prognózy inflácie uvedené v programe, podľa ktorých sa má inflácia výrazne zmierniť v porovnaní s jej vrcholom v roku 2008, sa zdajú byť realistické. V aktualizácii sa predpokladá výraznejšie zníženie deficitu zahraničného obchodu v roku 2009, ako je uvedené v prognóze útvarov Komisie (z 5,6 % HDP v roku 2008), vzhľadom na výraznú úpravu rastu miezd v súkromnom sektore smerom nadol.
4. Podľa fiškálneho oznámenia z jari 2009 sa výsledný celkový deficit verejných financií v roku 2008 odhaduje na 0,9 % HDP, čo je v súlade s cieľom stanoveným v predchádzajúcej aktualizácii programu stability, ale rast HDP bol nižší, než sa predpokladalo (výsledok vo výške 3,5 % oproti plánovaným 4,6 %). Plnenie rozpočtu sa však vyznačovalo prekročeniami výdavkov. Tieto prekročenia zabránili lepšiemu plneniu cieľa na rok 2008, čo by bolo možné dosiahnuť vzhľadom na i) výsledok za rok 2007, ktorý bol viac ako o 1 percentuálny bod HDP lepší, ako sa očakávalo v predchádzajúcom programe, a ii) výraznejší rast príjmov v roku 2008, ako sa plánovalo v rozpočte. Príjmy vrástli o 7,1 % namiesto plánovaných 6,4 %, s pozitívnym vývojom v oblasti dane z príjmov fyzických osôb a nedaňových príjmov. Výdavky stúpili o 10,7 % namiesto o 7,4 %, pričom došlo k ich prekročeniu vo verejných investíciách, sociálnych transferoch a kompenzáciách pre zamestnancov.
5. Podľa aktualizovaného programu by sa deficit verejných financií mal v roku 2009 výrazne prehlbiť na 5,1 % HDP následkom pôsobenia automatických stabilizátorov a rôznych diskrečných opatrení, ako aj výraznej dynamiky sociálnych transferov (najmä v dôsledku mechanizmov indexácie) a kompenzácií pre zamestnancov (vďaka dohode, ktorou sa riešia „mzdové rozdiely“). Podľa programu by opatrenia na podporu hospodárstva stanovené v stimulačných balíkoch vlády, ako aj expanzívne opatrenia prijaté pred vypuknutím krízy (najmä daňové úľavy spoločnostiam), viedli k takmer 2 % HDP. Zároveň sa prijali konsolidačné opatrenia v podobe zvýšenia spotrebných daní a úspor výdavkov na mzdové náklady vo verejnom sektore, medzispotrebu a investície. Tie sa oznámili v programe stability a neskôr iba čiastočne potvrdili v dodatkovom rozpočte. V programe sa predpokladá prehlbenie štrukturálneho deficitu, t. j. cyklicky upraveného deficitu bez jednorazových a iných dočasných opatrení, o 1,25 percentuálneho bodu HDP (vypočítaného podľa spoločne dohodnutej metodiky), ktoré poukazuje na expanzívny fiškálny postoj.
6. Strednodobou stratégiou programu je znížiť deficit verejných financií počas obdobia programu prostredníctvom úpravy na začiatku obdobia programu z hodnoty tesne nad 5 % HDP v roku 2009 na 3,4 % HDP v roku 2011. Primárny deficit by sa mal zlepšovať trochu rýchlejšie vzhľadom na plánovaný rast úrokového zaťaženia. V programe je potvrdený strednodobý cieľ rozpočtovej pozície Slovinska, ktorým je štrukturálny deficit vo výške 1 % HDP, ale hoci pokrok smerom k strednodobému cieľu sa predpokladá od roku 2010, nestanovuje sa v ňom, že strednodobý cieľ sa má dosiahnuť v období programu. Navrhovaná konsolidácia, ktorá odzrkadľuje cieľ „rušenia fiškálnych stimulov do roku 2011 v súlade s oživením hospodárstva“, spočíva najmä na strane výdavkov a zakladá sa na poklese dotácií o 1 percentuálny bod HDP od roku 2009 do roku 2011. Program na dotovanie miezd by sa mal postupne skončiť v roku 2010 a zostávajúce stimulačné opatrenia na strane výdavkov v roku 2011. Plánovaný nárast úrokového zaťaženia o 0,25 percentuálneho bodu HDP počas obdobia programu je v zhruba kompenzovaný poklesom kompenzácií zamestnancom ako podielu na HDP. Balík sociálnych transferov by podľa plánu mal byť zmrazený do konca roka 2010 (na úrovni dosiahnutej v prvom polroku 2009).

⁽¹⁾ V hodnotení sa zohľadňuje najmä prognóza útvarov Komisie z jari 2009, ale aj iné informácie, ktoré sú odvtedy k dispozícii.

Predpokladá sa, že príjmy v roku 2010 stúpnu o 0,5 percentuálneho bodu HDP. Predpokladá sa, že pomer hrubého verejného dlhu, ktorý podľa odhadu dosiahne v roku 2008 22,8 % HDP, sa počas obdobia programu zvýši približne o 13,5 percentuálneho bodu. Značný nárast primárneho deficitu zodpovedá za viac ako polovicu nárastu pomeru dlhu, ale prispel k nemu aj efekt „snehovej gule“ a výrazné zosúladenie dlhu a deficitu v roku 2009 odzrkadľujúce rekapitalizácie a operácie na podporu likvidity finančného sektora.

7. Rozpočtové výsledky v programe sú počas celého obdobia programu vystavené rizikám znižovania. Po prvé by hospodársky rast mohol byť nižší, než sa predpokladá v programe. Po druhé, ako sa uvádza v dodatkovom rozpočte prijatom po predložení programu, je možné, že úspory výdavkov oznámené v programe stability na rok 2009 v súvislosti s medzispotrebou a investíciami sa nebudú plne realizovať. Existuje aj riziko vyplývajúce z prekročenia výdavkov: napríklad predpokladané ďalšie obmedzenie mzdových nákladov sa ešte musí prerokovať so sociálnymi partnermi. Takisto by mohlo byť ťažké zaistiť plánované odvolanie stimulačných opatrení na strane výdavkov, ktoré sa skladajú najmä z dotácií. Po tretie sa okrem vplyvu možného nižšieho hospodárskeho rastu môžu od roku 2010 vyskytnúť poklesy v príjmoch; osobitne v prípade nepriamych daní. Napokon rozsiahle štátne záruky poskytnuté ako súčasť opatrení na podporu finančného sektora predstavujú ďalšie riziko ohrozujúce rozpočtové ciele (akonáhle sa záruky využijú, výdavky sa zvýšia). Negatívne riziká ohrozujúce rozpočtové ciele znásobené neistotou pri zosúladení dlhu a deficitu znamenajú, že pomer dlhu k HDP by mohol rásť rýchlejšie, ako sa predpokladá v programe.
8. Dlhodobý vplyv starnutia obyvateľstva na rozpočet je výrazne vyšší ako priemer EÚ, najmä v dôsledku pomerne vysokého nárastu výdavkov na dôchodky ako podielu HDP počas nadchádzajúcich desaťročí. Rozpočtová pozícia v roku 2008, ktorá sa predpokladá v programe a ktorá je horšia ako východisková pozícia v predchádzajúcom programe, zvyšuje vplyv starnutia obyvateľstva v rozpočte na medzeru udržateľnosti. Znížením primárneho deficitu v strednodobom horizonte, ako sa predpokladá v programe, a ďalšou reformou dôchodkového systému, ktorej cieľom je obmedziť podstatný nárast výdavkov spojených so starnutím obyvateľstva, najmä podporou dlhšieho pracovného života, by sa prispelo k zníženiu vysokých rizík ohrozujúcich dlhodobú udržateľnosť verejných financií.
9. Slovinský rozpočtový rámec poskytuje priestor na zlepšenie, najmä v oblasti kontroly výdavkov, keďže konsolidačná stratégia sa zakladá na obmedzovaní výdavkov. Súčasne by sa mohla zlepšiť efektívnosť a účinnosť vynakladania verejných výdavkov aj v oblasti zdravotnej starostlivosti, s cieľom zaistiť, aby obmedzenie výdavkov neohrozovalo úroveň poskytovaných služieb. Na splnenie tohto cieľa má vláda v úmysle zaviesť od nasledujúceho rozpočtového cyklu (2010 – 2011) zostavovanie rozpočtu založené na výsledkoch, ale v programe nie sú uvedené podrobnosti, ako sa to bude uskutočňovať v praxi.
10. Slovinsko prijalo niekoľko opatrení na udržanie stability finančného sektora. Na jeseň 2008 sa zaviedla neobmedzená štátna záruka na bankové vklady fyzických osôb. Vláda má okrem toho právo využiť tieto druhy opatrení: i) úvery pre úverové inštitúcie, poisťovne, zaisťovne a dôchodkové spoločnosti a priame investície do nich; ii) štátne záruky pre úverové inštitúcie na operácie refinancovania; a iii) nákup pohľadávok od úverových inštitúcií. Tieto opatrenia sa majú podľa plánu postupne zrušiť do konca roka 2010. Strop celkového objemu štátnych záruk bol stanovený na 12 miliárd EUR (33 % HDP). Druhý súbor opatrení prijatý na začiatku roku 2009 pozostáva z režimu štátnych záruk na bankové úvery podnikom a z rekapitalizácie Slovinskej exportnej a rozvojovej banky a Fondu pre podnikanie (spolu ide o 0,6 % HDP). Napokon vláda dočasne uložila v bankách výnos z niektorých emisií dlhopisov uskutočnených v poslednom období.
11. V súlade s európskym plánom na oživenie hospodárstva, ktorý Európska rada schválila v decembri 2008, Slovinsko prijalo dva stimulačné balíky. Tieto stimulačné opatrenia, spolu s daňovou úľavou prinášajúcou prospech spoločnostiam, o ktorej sa rozhodlo pred začiatkom krízy, budú spolu predstavovať takmer 2 % HDP, a boli by v zásade financované už prijatými a oznámenými konsolidačnými opatreniami. Na základe dodatkového rozpočtu predstavuje čistý vplyv približne 0,75 % HDP. Opatrenia sa javia ako primeraná reakcia na hospodársky pokles vzhľadom na to, že priestor pre fiškálne manévrovanie, ktorý poskytla mierna úroveň deficitu a dlhu začiatku krízy, je obmedzený problémami dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Stimulačné opatrenia možno považovať za včasné a cielené, keďže sa sústreďujú na zastavenie zhoršujúcej sa situácie na trhu práce a zlepšenie potenciálu rastu a konkurencieschopnosti, tým že sa stimulujú investície do nových technológií a do výskumu a vývoja. Tretí súbor opatrení, ktorý prerozdeľuje časť finančných prostriedkov z dvoch predchádzajúcich balíkov vzhľadom na malé rozšírenie programu mzdových dotácií, vláda prijala po predložení programu. Predpokladá sa ďalšie podpora trhu práce a prevod jednorazovej sumy znevýhodneným jednotlivcom. Stimulačné opatrenia orientované na výdavky (najmä dotácie) majú byť dočasné (platné jeden alebo dva roky), ale zostávajúce opatrenia vrátane daňovej úľavy, o ktorej sa rozhodlo skôr, sú trvalej povahy. Pokračujúce investície do infraštruktúry by mali poskytnúť ďalšiu podporu oživeniu hospodárstva. Opatrenia prijaté príslušnými orgánmi sa týkajú programu strednodobých reforiem a špecifických odporúčaní pre jednotlivé krajiny, ktoré Komisia navrhla 28. januára 2009 v rámci lisabonskej stratégie pre rast a zamestnanosť a schválili sa 19. marca na jarnom zasadnutí Európskej rady.

12. Po výraznom náraste v roku 2009 sa má deficit postupne znižovať, najmä v roku 2010. Vzhľadom na riziká pre rozpočtové ciele sa deficit nevráti pod referenčnú hodnotu 3 % HDP do konca obdobia programu (2011). Je pravdepodobné, že deficit z roku 2009 sa podstatne zvýši a možno presiahne cieľ programu. Rozpočtový postoj v programe v rokoch 2010 a 2011 by nezaistil primerané štrukturálne zlepšenie z hľadiska problémov dlhodobej udržateľnosti, pokiaľ sa nebude pokračovať v dôchodkovej reforme a nebudú sa riešiť uvedené riziká ohrozujúce rozpočtové ciele, najmä odvolaním stimulov, len čo dôjde k oživeniu hospodárstva, vykonaním ďalších konsolidačných opatrení a zaistením prísnej kontroly výdavkov. Okrem toho by sa vzhľadom na prognózu posilnenia hospodárskeho rastu mala urýchliť úprava predpokladaná v roku 2011.
13. Pokiaľ ide o požiadavky na údaje vymedzené v kódexe správania pre programy stability a konvergenčné programy, program má určité nedostatky v povinných i nepovinných údajoch⁽¹⁾.

Celkovo možno konštatovať, že fiškálna politika v Slovinsku bude v roku 2009 expanzívna v súlade s európskym plánom na oživenie hospodárstva. Slovinsko prijalo opatrenia na podporu hospodárstva v súlade s priestorom na manévrovanie poskytnutým miernou úrovňou deficitu a dlhu pri nástupe krízy, ktoré sa spolu s daňovou úľavou poskytujúcou prospech spoločnostiam, o ktorej sa rozhodlo pred začiatkom krízy, zdajú byť primeranou reakciou na európsky plán oživenia hospodárstva. Tieto opatrenia sú včasné, cielené a sčasti dočasné. Okrem podpory hospodárstva a zamestnanosti sú zamerané na zlepšenie potenciálu rastu a konkurencieschopnosti stimuláciou investícií do nových technológií a do výskumu a vývoja. Keďže priestor na fiškálne manévrovanie je obmedzený problémom dlhodobej udržateľnosti verejných financií, súčasne sa už prijali konsolidačné opatrenia na podporu financovania stimulačných opatrení. V programe sa uvádzajú ďalšie úspory na rok 2009, ktoré dodatkový rozpočet prijatý 17. júna potvrdil iba čiastočne. Po tomto dátume sa v programe plánuje návrat k fiškálnej konsolidácii, so zlepšeniami primárneho štrukturálneho salda v roku 2010 a v menšej miere v roku 2011, ale nepredpokladá sa, že deficit klesne do konca obdobia programu pod referenčnú hodnotu 3 % HDP. Rozpočtová stratégia je vystavená riziku, že výsledky budú horšie, ako sa očakávalo, pretože hospodársky rast by mohol byť nižší, než sa predpokladalo. Okrem toho by mohlo byť ťažké zrušiť stimulačné opatrenia a nemožno vylúčiť prekročenie výdavkov. Hoci je pomer dlhu nízky (ale rýchlo sa zvyšuje), Slovinsko je hodnotené ako vystavené veľkému riziku v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou verejných financií z dôvodu prognózy značného vplyvu starnutia obyvateľstva na rozpočet.

V zmysle uvedeného hodnotenia sa Slovinsko vyzýva, aby:

- i) v rámci Paktu stability a rastu vykonalo stimulačné opatrenia v súlade s EERP;
- ii) začalo s odstúpením od fiškálnych stimulov plánovaných v programe na rok 2010 a potom prostredníctvom konkrétnych opatrení vykonávalo rozsiahlu konsolidáciu; aby si pritom udržalo prísnu kontrolu nad verejnými výdavkami aj tým, že sa vykoná pokrok plánovaný v rozpočtovom rámci;
- iii) vzhľadom na plánovaný nárast výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva zlepšilo dlhodobú udržateľnosť verejných financií pokračovaním v reforme dôchodkového systému, najmä so zreteľom na podporu dlhšieho pracovného života.

⁽¹⁾ Najmä sa neposkytli údaje o čistých úveroch/pôžičkách voči zvyšku sveta.

Porovnanie kľúčových makroekonomických a rozpočtových prognóz

		2007	2008	2009	2010	2011
Reálny HDP (zmena v %)	PS apr. 2009	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	KOM jar 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	—
	PS nov. 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	—
HICP inflácia ⁽⁴⁾ (%)	PS apr. 2009	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	KOM jar 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	—
	PS nov. 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	—
Produkčná medzera ⁽¹⁾ (% potenciálneho HDP)	PS apr. 2009	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	KOM jar 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	—
	PS nov. 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	—
Čisté úvery/pôžičky voči zvyšku sveta (% HDP)	PS apr. 2009	—	—	—	—	—
	KOM jar 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	—
	PS nov. 2007	—	—	—	—	—
Saldo verejných financií (% HDP)	PS apr. 2009	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	KOM jar 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	—
	PS nov. 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	—
Primárne saldo (% HDP)	PS apr. 2009	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	KOM jar 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	—
	PS nov. 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	—
Cyklicky upravené saldo ⁽²⁾ (% HDP)	PS apr. 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	KOM jar 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	—
	PS nov. 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	—
Štrukturálne saldo ⁽³⁾ (% HDP)	PS apr. 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	KOM jar 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	—
	PS nov. 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	—
Hrubý verejný dlh (% HDP)	PS apr. 2009	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	KOM jar 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	—
	PS nov. 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	—

Poznámky:

⁽¹⁾ Produkčné medzery a cyklicky upravené saldá podľa programov prepočítané útvarmi Komisie na základe informácií obsiahnutých v programoch.

⁽²⁾ Založené na odhadovanom potenciálnom raste 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % a 2,2 % v období rokov 2007 – 2010.

⁽³⁾ Jednorazové a iné dočasné opatrenia sú podľa najnovšieho programu a podľa prognózy útvarov Komisie z jari 2009 nulové.

⁽⁴⁾ Pre programy je uvedená definícia indexu spotrebiteľských cien.

Zdroj:

Programy stability (PS); prognózy útvarov Komisie z jari 2009 (KOM); výpočty útvarov Komisie.