

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

SVET

MNENJE SVETA

z dne 7. julija 2009

o posodobljeni različici programa Slovenije za stabilnost, 2008–2011

(2009/C 195/01)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik ⁽¹⁾ in zlasti člena 5(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom

PODAL NASLEDNJE MNENJE:

1. Svet je 7. julija 2009 preučil posodobljeno različico programa Slovenije za stabilnost, ki obravnava obdobje od leta 2008 do leta 2011.
2. Močno gospodarsko rast Slovenije v zadnjih letih, ki je v obdobju 2004–2008 v povprečju znašala 5 %, je zaznamovala velika uspešnost pri izvozu in naložbah. Ker je njeno gospodarstvo zelo odprto, ga je svetovna kriza močno prizadela. Dejavnost se je v letu 2008 izrazito zmanjšala, pri čemer je do velikega padca prišlo v zadnjem četrtletju. Obenem so se v gospodarstvu pojavili višji stroški dela na enoto. Poleg tega sta zasebno porabo, čeprav jo je podpiralo veliko povečanje zaposlenosti in plač, zavirala visoka inflacija in vse manjše zaupanje potrošnikov. Organi so zaradi fiskalnega manevrskega prostora, ki je nastal zaradi zmerne ravni primanjkljaja in dolga na začetku krize, sprejeli ukrepe za podporo gospodarstvu, da bi stabilizirali finančni sistem, zaščitili delovna mesta in povečali potencial rasti, medtem ko so podjetja upravičena tudi do davčne olajšave, ki je bila sprejeta pred začetkom krize. Zaradi nujnega izboljšanja dolgoročne vzdržnosti javnih financ so hkrati sprejeli ukrepe za konsolidacijo in po predložitvi programa v programu za stabilnost dodatna varčevanja (v dodatnem proračunu, ki ga je vlada sprejela 17. junija), da bi preprečili hitro povečevanje javnofinančnega primanjkljaja, ki se je povečal z manj kot 1 % BDP leta 2008 na več kot 5 % BDP leta 2009 (približno

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1. Dokumenti, navedeni v tem besedilu, so na voljo na spletni strani: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

polovica poslabšanja je posledica delovanja avtomatskih stabilizatorjev). Ukinitvev fiskalne spodbude in vrnitev k proračunski konsolidaciji sta glavna izziva za prihodnost, kot tudi izboljšanje dolgoročne vzdržnosti za reformo pokojninskega sistema. Zaradi nedavnih sprememb na področju plač in produktivnosti je naslednji izziv izboljšati konkurenčnost z ustreznimi plačnimi politikami in prizadevanji na področju raziskav in inovacij, ki bi morale prispevati k povečevanju tehnološke intenzivnosti proizvodnje.

3. V makroekonomskem scenariju, ki je podlaga za program, je predvideno, da se bo realni BDP po 3,5 %-odstotnem povečanju v letu 2008 leta 2009 zmanjšal za 4 %, nato pa bo njegova rast v preostanku programskega obdobja ponovno pozitivna in se bo povečevala. Glede na trenutno razpoložljive podatke ⁽¹⁾, zlasti podatke o realnem BDP za prvo četrletje 2009, ki so bili objavljeni po predložitvi programa, se zdi, da ta scenarij temelji na ugodnih predpostavkah o rasti. Gospodarska rast v letu 2009 bi lahko bila nižja od napovedane v programu in tudi oživljanje gospodarstva bi lahko v letu 2010 potekalo počasneje. Zaradi tega bi se lahko brezposelnost povečevala nekoliko hitreje, kot je predvideno v dopolnitvi. Napovedi programa za inflacijo, ki naj bi se po najvišji stopnji, ki jo je dosegla leta 2008, precej zmanjšala, se zdijo realne. Zaradi znatnega zmanjšanja rasti plač v zasebnem sektorju je v dopolnitvi napovedano izrazitejše zmanjšanje zunanjskega primanjkljaja, kot so ga napovedovale službe Komisije v letu 2009 (s 5,6 % BDP leta 2008).
4. Glede na proračunsko obvestilo spomladi 2009 je javnofinančni primanjkljaj za leto 2008 ocenjen na 0,9 % BDP, kar je v skladu s ciljem iz predhodne dopolnitve programa stabilnosti, medtem ko je rast BDP nižja od predvidene (3,5-odstotna namesto predvidene 4,6-odstotne). Pri izvrševanju proračuna so se pojavile prekoračitve pri odhodkih. Zaradi tega cilja za leto 2008 ni bilo mogoče preseči, kar pa bi bilo mogoče glede na to, da (i) je bil rezultat v letu 2007 za 1 odstotno točko BDP boljši od pričakovanega v predhodnem programu in (ii) da je bila rast prihodkov leta 2008 večja od predvidene v proračunu. Prihodki so se povečali za 7,1 % namesto za 6,4 %, kot je bilo predvideno, pri čemer so bili pozitivni razvoji pri dohodnini, socialnih prispevkih in nedavnih prihodkih. Odhodki so se povečali za 10,7 % namesto za 7,4 %, pri čemer so bile prekoračitve pri javnih naložbah, socialnih transferjih in sredstvih za zaposlene.
5. Glede na dopolnjeni program se bo javnofinančni primanjkljaj v letu 2009 precej povečal – na 5,1 % BDP – in sicer zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev in različnih diskrecijskih ukrepov ter močne dinamike socialnih transferjev (zlasti zaradi ureditve indeksacije) in sredstev za zaposlene (zaradi dogovora o odpravi „razlik v plačah“). Glede na program znašajo ukrepi za podporo gospodarstvu iz vladnega svežnja spodbud in ekspanzivni ukrepi, sprejeti pred začetkom krize (predvsem davčne olajšave za podjetja), skoraj 2 % BDP. Hkrati so bili sprejeti ukrepi za konsolidacijo v obliki povečanja trošarin ter varčevanja pri odhodkih za plače v javnem sektorju, vmesno porabo in naložbe. Slednje je bilo napovedano v programu za stabilnost, vendar pozneje samo delno potrjeno v dodatnem proračunu. V programu je predvideno povečanje strukturnega primanjkljaja, tj. ciklično prilagojeni primanjkljaj brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, za 1,25 odstotne točke BDP (izračunano v skladu s skupno dogovorjeno metodologijo), kar kaže na ekspanzivno proračunsko naravnost.
6. Srednjeročna strategija programa je zmanjšati javnofinančni primanjkljaj v programskem obdobju s prilagoditvijo, bolj poudarjeno na začetku, z nekaj več kot 5 % BDP leta 2009 na 3,4 % BDP leta 2011. Primarni primanjkljaj bi se zaradi napovedanega povečanja bremena obresti znatno zmanjšal. V programu je potrjeno, da je srednjeročni cilj za proračunsko stanje Slovenije strukturni primanjkljaj v višini 1 % BDP, ni pa predvideno, da bo srednjeročni cilj dosežen v programskem obdobju, čeprav je za obdobje po letu 2010 predvideno približevanje k srednjeročnemu cilju. V skladu s ciljem „ukinitve fiskalne spodbude, kar je skladno z oživitvijo gospodarstva do leta 2011“, naj bi predvidena konsolidacija potekala predvsem na strani odhodkov, zlasti z zmanjšanjem subvencij za 1 odstotno točko BDP med letoma 2009 in 2011. Program subvencioniranja plač bi se moral izteči v letu 2010, ostali spodbujevalni ukrepi za strani odhodkov pa bi se morali končati leta 2011. Napovedano povečanje bremena obresti za 0,25 odstotne točke BDP v programskem obdobju je v veliki meri izravnano z zmanjšanjem sredstev za zaposlene kot delež BDP. Ovojnica za socialne transferje naj bi bila zamrznjena do konca leta 2010 (na ravni, doseženi v prvi polovici leta 2009).

⁽¹⁾ V oceni so upoštevane zlasti napoved služb Komisije iz pomladi 2009 in tudi druge informacije, ki so od tedaj na voljo.

Prihodki naj bi se leta 2010 povečali za 0,5 odstotne točke BDP. Delež bruto javnega dolga, leta 2008 ocenjen na 22,8 % BDP, naj bi se v programskem obdobju povečal za 13,5 odstotne točke. Več kot polovica povečanja deleža dolga je posledica znatnega povečanja primarnega primanjkljaja, k povečanju pa sta prispevala tudi učinek snežene kepe ter precejšnja uskladitev stanj in tokov v letu 2009, ki obsega dokapitalizacije in operacije za povečanje likvidnosti za podporo finančnemu sektorju.

7. Proračunski rezultati so v celotnem programskem obdobju izpostavljeni negativnim tveganjem. Prvič, gospodarska rast bi bila lahko nižja od napovedane v programu. Drugič, dodatni proračun, sprejet po predložitvi programa, kaže, da prihranki pri odhodkih za vmesno porabo in naložbe, napovedani v programu za stabilnost za leto 2009, morda ne bodo v celoti doseženi. Poleg tega obstajajo tudi tveganja prekoračitve pri odhodkih: za predvideno nadaljnjo omejitev plač na primer se je treba s socialnimi partnerji še pogajati. Prav tako bo morda težko uresničiti načrtovano ukinitvev spodbujevalnih ukrepov na strani odhodkov, ki obsegajo predvsem subvencije. Tretjič, poleg vpliva morebiti nižje gospodarske rasti lahko po letu 2010 pride do izpada prihodkov, zlasti pri posrednem obdavčevanju. Poleg tega pomenijo znatna državna jamstva, zagotovljena v okviru ukrepov za podporo finančnemu sektorju, dodatno tveganje za proračunske cilje (saj bi se odhodki povečali, če in ko bi se jamstva uveljavljala). Negativna tveganja za proračunske cilje in negotovost v zvezi z uskladitvijo stanj in tokov pomenijo, da bi se lahko delež dolga povečal hitreje, kot je napovedano v programu.
8. Dolgoročni proračunski vpliv staranja prebivalstva v Sloveniji je precej nad povprečjem EU, na kar vpliva relativno veliko napovedano povečanje odhodkov za pokojnine kot delež BDP v prihodnjih desetletjih. V programu ocenjeno proračunsko stanje v letu 2008, ki je slabše od začetnega stanja v predhodnem programu, še povečuje proračunski vpliv staranja prebivalstva na vrzel v vzdržnosti. Zmanjšanje primarnega primanjkljaja v srednjeročnem obdobju, kot je predvideno v programu, in nadaljnja pokojninska reforma, ki naj bi zlasti s spodbujanjem daljšega delovnega življenja omejila znatno povečanje odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, bi prispevala k zmanjšanju velikih tveganj za dolgoročno vzdržnost javnih financ.
9. V slovenskem proračunskem okviru je mogoče marsikaj izboljšati, zlasti na področju nadzora nad porabo, glede na to, da konsolidacijska strategija temelji na omejevanju odhodkov. Hkrati bi se lahko povečali učinkovitost in uspešnost javne porabe, med drugim na področju zdravstvenega varstva, s čimer bi preprečili, da omejevanje odhodkov ogrozi raven ponujenih storitev. Da bi dosegla ta cilj, namerava vlada z naslednjim proračunskim ciklom (2010–2011) vpeljati načrtovanje proračuna na podlagi uspešnosti, vendar v programu ni podrobnosti o tem, kako bo to v praksi izvedeno.
10. Slovenija je sprejela več ukrepov za zagotovitev stabilnosti finančnega sektorja. Jeseni 2008 je uvedla neomejeno državno jamstvo za bančne vloge posameznikov. Poleg tega lahko vlada sprejme naslednje vrste ukrepov: (i) posojila kreditnim institucijam, zavarovalnicam, pozavarovalnicam in pokojninskim družbam ter kapitalske naložbe vanje; (ii) državna jamstva za kreditne institucije pri refinanciranju; in (iii) nakupi terjatev od kreditnih institucij. Ti ukrepi naj bi se iztekli do konca leta 2010. Celoten obseg državnih jamstev je bil omejen na 12 milijard EUR (33 % BDP). Drugi sklop ukrepov, sprejet v začetku leta 2009, sestavljajo shema državnega jamstva za bančna posojila podjetjem in dokapitalizacija Slovenske izvozne in razvojne banke ter Slovenski podjetniški sklad (skupaj v višini 0,6 % BDP). Vlada je pri bankah tudi začasno naložila izkupičke nekaterih pred kratkim izdanih obveznic.
11. V skladu z evropskim načrtom za oživitev gospodarstva, o katerem se je decembra 2008 dogovoril Evropski svet, je Slovenija sprejela dva svežnja spodbud. Spodbujevalni ukrepi in davčna olajšava za podjetja, sprejeta že pred začetkom krize, bi znašali skupaj skoraj 2 % BDP in bi se delno financirali z že sprejetimi in napovedanimi ukrepi za konsolidacijo. Na podlagi dodatnega proračuna neto učinek znaša približno 0,75 % BDP. Zdi se, da so ukrepi primeren odziv na gospodarski upad, saj fiskalni manevrski prostor, ki je nastal zaradi zmernih ravni primanjkljaja in dolga na začetku krize, omejujejo izzivi dolgoročne vzdržnosti javnih financ.

Spodbujevalni ukrepi se lahko štejejo za pravočasne in ciljno usmerjene, saj so usmerjeni v preprečevanje poslabšanja položaja na trgu dela ter povečevanje potenciala rasti in konkurenčnosti s spodbujanjem naložb v nove tehnologije ter raziskave in razvoj. Tretji sklop ukrepov, s katerim se prerezporejajo sredstva iz prejšnjih dveh svežnjev, ker je uporaba programa subvencioniranja plač majhna, je vlada sprejela po predložitvi programa. Predvideva nadaljnjo podporo trgu dela in pavšalni transfer prikrajšanim osebam. Spodbujevalni ukrepi, povezani z odhodki (predvsem subvencije), naj bi bili začasni – omejeni na eno ali dve leti –, drugi ukrepi, vključno z davčno olajšavo, ki se je že prej sprejela, pa so trajni. Tekoče infrastrukturne naložbe bi morale oživitev dodatno podpreti. Ukrepi, ki so jih sprejeli organi, so povezani s srednjeročnim programom reform in priporočili, ki jih je Komisija posebej za to državo predlagala 28. januarja 2009 na podlagi lizbonske strategije za rast in delovna mesta, Evropski svet pa potrdil na spomladanskem zasedanju 19. marca.

12. Primanjkljaj naj bi se po velikem povečanju v letu 2009 postopoma zmanjševal, zlasti v letu 2010. Ob upoštevanju tveganj za proračunske cilje se primanjkljaj do konca programskega obdobja (2011) ne bo zmanjšal nazaj pod referenčno vrednost 3 % BDP. Primanjkljaj se bo v letu 2009 verjetno zelo povečal, verjetno bo večji od tistega, predvidenega v programu. Proračunska naravnost v programu v letih 2010 in 2011 ne bi zagotovila ustreznega strukturnega izboljšanja zaradi izziva dolgoročne vzdržnosti javnih financ, razen če se nadaljuje izvajanje pokojninske reforme in odpravijo zgoraj navedena tveganja za proračunske cilje, zlasti z ukinitvijo spodbude, ko se začne oživljanje, izvajanjem dodatnih ukrepov za konsolidacijo in zagotovitev strogega nadzora nad odhodki. Poleg tega je treba prilagoditev, predvideno za leto 2011, zaradi napovedane okrepitev gospodarske rasti izvesti hitreje.
13. Kar zadeva zahteve po podatkih, določenih v kodeksu ravnanja za programe stabilnosti in konvergenčne programe, je v programu nekaj pomanjkljivosti pri obveznih in neobveznih podatkih (!).

Splošen sklep je, da bo leta 2009 fiskalna politika v Sloveniji ekspanzivna v skladu z evropskim načrtom za oživitev gospodarstva. Slovenija je sprejela ukrepe za podporo gospodarstvu na podlagi manevrskega prostora, ki je nastal zaradi zmernih ravni primanjkljaja in dolga na začetku krize, za katere se zdi, da so skupaj z davčnimi olajšavami za podjetja, sprejetimi pred začetkom krize, ustrezen odgovor na evropski načrt za oživitev gospodarstva. Ukrepi so pravočasni, usmerjeni in deloma začasni. Poleg podpiranja gospodarstva in zaposlovanja so usmerjeni v večanje potenciala rasti in konkurenčnosti s spodbujanjem naložb v nove tehnologije ter razvoj in raziskave. Hkrati so bili sprejeti ukrepi za konsolidacijo za financiranje spodbujevalnih ukrepov, saj fiskalni manevrski prostor ovira izziv dolgoročne vzdržnosti javnih financ. V programu so za leto 2009 napovedani dodatni prihranki, ki so bili v dodatnem proračunu, sprejetem 17. junija, le delno potrjeni. V programu je torej načrtovana vrnitev k fiskalni konsolidaciji, izboljšanje primarnega strukturnega salda v letu 2010 in v manjši meri v letu 2011, medtem ko se primanjkljaj do konca programskega obdobja naj ne bi znižal pod referenčno vrednost 3 % BDP. Proračunska strategija je izpostavljena negativnim tveganjem, saj bi lahko bila gospodarska rast nižja od napovedane. Poleg tega bo morda težko ukiniti spodbujevalne ukrepe in tudi prekoračitev pri odhodkih ni mogoče izključiti. Kljub temu da je stopnja dolga nizka (čeprav se hitro povečuje), obstaja v Sloveniji visoko tveganje glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ zaradi napovedanega znatnega proračunskega vpliva, ki ga bo imelo staranje prebivalstva.

Ob upoštevanju zgornje ocene naj Slovenija:

- (i) v letu 2009 izvaja spodbujevalne ukrepe v skladu z evropskim načrtom za oživitev gospodarstva in v okviru Pakta za stabilnost in rast;
- (ii) v letu 2010 začneja ukinjati fiskalno spodbudo, kot je načrtovano v programu, nato pa izvaja znatno konsolidacijo na podlagi konkretnih ukrepov; pri tem naj strogo nadzira javnofinančne odhodke, tudi z načrtovanim izboljšanjem proračunskega okvira;
- (iii) ob upoštevanju predvidenega povišanja odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva, izboljša dolgoročno vzdržnost javnih financ z nadaljnjim izvajanjem reform pokojninskega sistema, zlasti z vidika spodbujanja daljšega delovnega življenja.

(!) Zlasti ni podatkov za neto posojanje/izposojanje glede na preostali svet.

Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih napovedi

		2007	2008	2009	2010	2011
Realni BDP (sprememba v %)	PS apr. 2009	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	COM pomlad 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	ni podatkov
	PS nov. 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	ni podatkov
Inflacija po HICP ⁽⁴⁾ (v %)	PS apr. 2009	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	COM pomlad 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	ni podatkov
	PS nov. 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	ni podatkov
Proizvodna vrzel ⁽¹⁾ (v % potencialnega BDP)	PS apr. 2009	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	COM pomlad 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	ni podatkov
	PS nov. 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	ni podatkov
Neto posojanje/izposojanje glede na preostali svet (v % BDP)	PS apr. 2009	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
	COM pomlad 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	ni podatkov
	PS nov. 2007	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov	ni podatkov
Javnofinančni saldo (v % BDP)	PS apr. 2009	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	COM pomlad 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	ni podatkov
	PS nov. 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	ni podatkov
Primarni saldo (v % BDP)	PS apr. 2009	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	COM pomlad 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	ni podatkov
	PS nov. 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	ni podatkov
Ciklično prilagojeni saldo ⁽²⁾ (v % BDP)	PS apr. 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM pomlad 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	ni podatkov
	PS nov. 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	ni podatkov
Strukturni saldo ⁽³⁾ (v % BDP)	PS apr. 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	COM pomlad 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	ni podatkov
	PS nov. 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	ni podatkov
Bruto javni dolg (v % BDP)	PS apr. 2009	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	COM pomlad 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	ni podatkov
	PS nov. 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	ni podatkov

Opombe:

⁽¹⁾ Proizvodne vrzeli in ciklično prilagojeni saldi iz programa glede na ponovne izračune služb Komisije na podlagi podatkov v programu.

⁽²⁾ Na podlagi ocenjene potencialne rasti v višini 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % in 2,2 % v tem zaporedju v obdobju 2007–2010.

⁽³⁾ Enkratni in drugi začasni ukrepi znašajo v skladu z najnovejšim programom in napovedjo služb Komisije iz pomladi 2009 nič.

⁽⁴⁾ Za programe je navedena opredelitev CPI.

Vir:

Programi stabilnosti (PS); napovedi služb Komisije iz pomladi 2009 (COM); izračuni služb Komisije.