

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

RÅDET

RÅDETS YTTRANDE

av den 7 juli 2009

om Sloveniens uppdaterade stabilitetsprogram för 2008–2011

(2009/C 195/01)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR AVGIVIT FÖLJANDE YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken ⁽¹⁾, särskilt artikel 5.3,

med beaktande av kommissionens rekommendation, och

efter att ha hört Ekonomiska och finansiella kommittén.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

1. Den 7 juli 2009 granskade rådet Sloveniens uppdaterade stabilitetsprogram, som omfattar perioden 2008–2011.
2. Sloveniens stabila ekonomiska tillväxt de senaste åren, som i genomsnitt varit 5 % under 2004–2008, har präglats av starka resultat vad gäller export och investeringar. På grund av den höga graden av öppenhet har ekonomin drabbats hårt av den globala krisen. Aktiviteten minskade markant under 2008, med en skarp nedgång under sista kvartalet. Samtidigt uppvisade ekonomin en ökning av enhetsarbetskostnaderna. Den privata konsumtionen stimulerades visserligen av den starka ökningen av sysselsättning och löner, men hölls tillbaka av hög inflation och minskat konsumentförtroende. För att använda det finanspolitiska manöverutrymme som erbjöds genom de måttliga underskotts- och skuldnivåerna vid krisens början, har myndigheterna antagit åtgärder för att stödja ekonomin, som syftar till att stabilisera finanssystemet, bevara arbetstillfällena och förbättra tillväxtpotentialen, samtidigt som företagen gynnas av skattelättnader som beslutades före krisen. Mot bakgrund av att de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet måste förbättras har konsolideringsåtgärder vidtagits och beslut fattats om ytterligare besparingar efter det att programmet lades fram (i den tilläggsbudget som antogs av regeringen den 17 juni) för att hejda den snabba ökningen av underskottet i de offentliga finanserna, från under 1 % av BNP 2008 till över 5 % av BNP 2009 (omkring hälften av försämringen speglar de

⁽¹⁾ EUT L 209, 2.8.1997, s. 1. De dokument som det hänvisas till i texten återfinns på http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

automatiska stabilisatorernas effekter). Avskaffandet av finanspolitisk stimulans och återgången till budgetkonsolidering är en viktig utmaning framöver, tillsammans med behovet av att förbättra den långsiktiga hållbarheten genom en reform av pensionssystemet. Med tanke på löne- och produktivitetsutvecklingen under den senaste tiden: en annan utmaning är att förbättra konkurrenskraften genom en väl avvägd lönepolitik och insatser inom området forskning och innovation som bör bidra till att öka tillverkningssektorns teknikintensitet.

3. Enligt programmets bakomliggande makroekonomiska scenario beräknas Sloveniens reala BNP, efter att ha ökat med 3,5 % under 2008, minska med 4 % 2009 innan den återhämtar sig till positiv och ökande tillväxt under resten av programperioden. Utifrån tillgängliga uppgifter⁽¹⁾, i synnerhet de uppgifter för första kvartalet 2009 om real BNP som lades fram efter det att programmet lämnades in, förefaller detta scenario bygga på optimistiska tillväxtantaganden. Den ekonomiska tillväxten 2009 kan bli lägre än vad som anges i programmet och återhämtningen kan bli mer dämpad 2010. Mot bakgrund av detta kan också arbetslösheten komma att öka något snabbare än vad som förutsågs i det uppdaterade programmet. Programmets inflationsberäkningar, som går ut på att inflationen dämpas betydligt från sin topp 2008, tycks realistiska. Uppdateringen räknar med en mer uttalad minskning av det externa underskottet än vad kommissionen gör för 2009 (från 5,6 % av BNP 2008) mot bakgrund av en betydande nedåtjustering av löneökningarna i den privata sektorn.
4. Enligt rapporten om de offentliga finanserna våren 2009 beräknas underskottet i de offentliga finanserna för 2008 till 0,9 % av BNP, i linje med det mål som fastställs i den tidigare uppdateringen av stabilitetsprogrammet, men mot en lägre BNP-ökning än väntat (ett utfall på 3,5 % mot 4,6 % som planerat). Budgetgenomförandet präglades av utgiftsoverskridanden. Dessa har förhindrat det överträffande av målet för 2008 som skulle ha varit möjligt med hänsyn till i) att utfallet för 2007 var mer än en procentenhet av BNP bättre än vad som förutsetts i det föregående programmet och ii) en starkare intäktsökning 2008 än budgeterat. Intäkterna ökade med 7,1 % i stället för med 6,4 % som planerat, med positiv utveckling när det gäller inkomstskatten för privatpersoner, sociala avgifter och andra intäkter än skatteintäkter. Utgifterna ökade med 10,7 % i stället för 7,4 %, med överskridanden när det gäller offentliga investeringar, sociala transfereringar och ersättning till arbetstagare.
5. Enligt det uppdaterade programmet väntas underskottet i de offentliga finanserna öka avsevärt under 2009, till 5,1 % av BNP, vilket speglar effekterna av de automatiska stabilisatorerna och olika diskretionära åtgärder samt den starka dynamiken av sociala transfereringar (i synnerhet från indexerings-system) och ersättning till arbetstagare (på grund av överenskommelsen om att åtgärda löneskillnader). Enligt programmet skulle de åtgärder för att stödja ekonomin som fastställs i regeringens stimulanspaket samt expansiva åtgärder som vidtagits före krisen (huvudsakligen skattelättnader för företag) tillsammans uppgå till nästan 2 % av BNP. Samtidigt har konsolideringsåtgärder antagits i form av höjda punktskatter och en minskning av utgifterna för offentliga lönekostnader, insatsförbrukning och investeringar. Detta aviserades i stabilitetsprogrammet och bekräftades sedan endast delvis i den kompletterade budgeten. Programmet förutser att det strukturella underskottet, dvs. det konjunkturensade underskottet exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, kommer att öka med 1¼ procentenheter av BNP (beräknat enligt den allmänt vedertagna metoden), vilket visar på en expansiv finanspolitisk inriktning.
6. Programmets strategi på medellång sikt är att minska underskottet i de offentliga finanserna genom korrigeringar i början av programperioden, från strax över 5 % av BNP 2009 till 3,4 % av BNP 2011. Det primära underskottet skulle förbättras en aning snabbare med tanke att räntekostnaderna väntas öka. Programmet bekräftar att målet på medellång sikt när det gäller Sloveniens offentliga finanser är ett strukturellt underskott på 1 % av BNP, men även om framsteg mot detta mål väntas från och med 2010 beräknas det inte uppnås under programperioden. Till följd av strävan att "upphäva den finanspolitiska stimulansen till 2011", faller den planerade konsolideringen huvudsakligen på utgiftssidan, beroende på att bidragen minskat med 1 procentenhet av BNP mellan 2009 och 2011. Lönebidragssystemet bör fasas ut under 2010 och de återstående stimulansåtgärderna på utgiftssidan under 2011. Den beräknade ökningen av räntekostnaderna med ¼ procentenheter av BNP under programperioden uppvägs i stor utsträckning av ersättningarna till anställda minskat som andel av BNP. Man planerar att frysa anslaget till sociala transfereringar till slutet av 2010 (på den nivå som uppnåddes första halvåret 2009).

⁽¹⁾ Bedömningen beaktar särskilt kommissionens vårprognos 2009, men även andra uppgifter som har blivit tillgängliga sedan dess.

Intäkterna beräknas öka med cirka ½ % av BNP 2010. Den offentliga bruttoskulden, som uppskattas till 22,8 % av BNP 2008, beräknas öka med 13,5 procentenheter under programperioden. Mer än halva ökningen av skuldkvoten beror på den betydande ökningen av det primära underskottet, men snöbollseffekten och betydande stock-/flödesjusteringar 2009 som beror på kapitaltillskott och likviditetsåtgärder för att stödja den finansiella sektorn bidrar också.

7. De offentliga finanserna är förknippade med nedåtrisker under hela programperioden. För det första kan den ekonomiska tillväxten bli lägre än enligt programmet. För det andra är det möjligt att de utgiftsminskningar avseende insatsförbrukning och investeringar som aviseras i stabilitetsprogrammet för 2009 inte förverkligas helt, såsom anges i den kompletterande budget som antogs efter att programmet lämnats in. Det finns också risker för utgiftsoverskridanden: Exempelvis måste man fortfarande förhandla fram den planerade begränsningen av löneökningarna med arbetsmarknadens parter. Det kan också bli svårt att säkerställa det planerade upphävandet av stimulansåtgärderna på utgiftssidan, som huvudsakligen består av bidrag. För det tredje kan, utöver effekterna av eventuell lägre ekonomisk tillväxt, intäktsbortfall uppstå från och med 2010, särskilt i fråga om indirekta skatter. Slutligen utgör de betydande statliga garantier som tillhandahålls som ett led i åtgärderna för att stödja den finansiella sektorn en ytterligare risk i förhållande till budgetmålen (utgifterna ökar om och när garantierna tas i anspråk). De negativa riskerna för budgetmålen som förvärras av osäkerheten om stock-/flödesjusteringarna innebär att skuldkvoten kan komma att öka snabbare än enligt programmet.
8. I Slovenien har befolkningens åldrande långsiktigt klart större effekter på de offentliga finanserna än EU-genomsnittet, framför allt på grund av den beräknade relativt stora ökningen av pensionsutgifternas andel av BNP under de närmaste årtiondena. Situationen för de offentliga finanserna 2008 enligt programmet, som är sämre än utgångsläget i det föregående programmet, förvärrar de finanspolitiska effekter som den demografiska utvecklingen har på hållbarhetsgapet. Att minska det höga primära underskottet på medellång sikt i enlighet med programmet, och genomföra ytterligare en pensionsreform för att begränsa den betydande ökningen av de åldersrelaterade utgifterna, i synnerhet genom att uppmuntra ett förlängt arbetsliv, skulle bidra till att minska de höga riskerna för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.
9. Sloveniens finanspolitiska ramverk skulle kunna förbättras, i synnerhet när det gäller utgiftskontroll med tanke på att konsolideringsstrategin bygger på utgiftsbegränsningar. Samtidigt skulle de offentliga utgifternas effektivitet och ändamålsenlighet kunna förbättras, t.ex. inom hälso- och sjukvårdssektorn, så att det kan säkerställas att utgiftsbegränsningarna inte hotar tjänsternas kvalitet. För att uppnå detta mål planerar regeringen att införa resultatbaserad budgetering från och med nästa budgetcykel (2010–2011), men programmet innehåller inga detaljer om hur detta ska göras i praktiken.
10. Slovenien har vidtagit flera åtgärder för att upprätthålla stabiliteten i finanssektorn. Hösten 2008 infördes en obegränsad statlig insättningsgaranti för privatpersoner. Regeringen har dessutom rätt att tillämpa följande typer av åtgärder: i) Lån till och kapitalinvesteringar i kreditinstitutioner, (åter-)försäkringsbolag och pensionsföretag. ii) Statliga garantier till kreditinstitutioner för refinansieringstransaktioner. iii) Inköp av fordringar från kreditinstitutioner. Enligt planeringen ska dessa åtgärder fasas ut till slutet av 2010. Taket för den totala volymen statliga garantier har fastställts till 12 miljarder EUR (33 % av BNP). En andra uppsättning åtgärder, som antogs i början av 2009, består av ett statligt garantisystem för banklån till företag och kapitaltillskott till den slovenska export- och utvecklingsbanken och företagarfonden (som tillsammans uppgår till 0,6 % av BNP). Slutligen har staten gjort tillfälliga insättningar i bank av intäkterna från några obligationsemissioner på senare tid.
11. Slovenien har också antagit två stimulanspaket för 2008, i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa som godkändes av Europeiska rådet i december. Tillsammans med skattelättnader för företag som beslutades före krisen skulle stimulansåtgärderna uppgå till nästan 2 % av BNP och delvis finansieras genom de redan antagna och aviserade konsolideringsåtgärderna. På grundval av tilläggsbudgeten uppgår nettoeffekten till cirka ¾ % av BNP. Åtgärderna tycks vara en lämplig reaktion på konjunkturnedgången med tanke på att det finanspolitiska manöverutrymme som erbjuds genom det måttliga underskottet och de måttliga skuldnivåerna vid krisens början begränsas av de långsiktiga hållbarhetsutmaningarna.

Stimulansåtgärderna kan anses komma i rätt tid och vara målinriktade eftersom de inriktas på att motverka försämringen på arbetsmarknaden och på att förbättra tillväxtpotentialen och konkurrenskraften genom att främja investering i ny teknik och FoU. En tredje uppsättning åtgärder, som omfördelar delar av medlen från de tidigare två paketen mot bakgrund av det låga utnyttjandet av lönebidragssystemet, antogs av regeringen efter det att programmet lagts fram. Det omfattar ytterligare stöd till arbetsmarknaden och transferering av en klumpsumma till mindre gynnade personer. De utgiftsrelaterade stimulansåtgärderna (huvudsakligen bidrag) är avsedda att vara tillfälliga och ska gälla under ett eller två år, men de återstående åtgärderna, inbegripet den skattelättnad som beslutades tidigare, ska vara permanenta. Pågående infrastrukturinvesteringar bidra ytterligare till återhämtningen. De åtgärder som antagits av myndigheterna är kopplade till reformagendan på medellång sikt och de landspecifika rekommendationer som kommissionen föreslog den 28 januari 2009 inom ramen för Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning och som godkändes vid Europeiska rådets vårmöte den 19 mars.

12. Efter den starka ökningen 2009 beräknas underskottet minska gradvis, särskilt under 2010. Med beaktande av riskerna i förhållande till budgetmålen kommer man inte att kunna få ner underskottet till under referensvärdet på 3 % av BNP före programperiodens utgång (2011). Underskottet kommer förmodligen att öka betydligt 2009, eventuellt mer än programmålet. Programmets finanspolitiska inriktning för 2010 och 2011 skulle inte säkerställa den strukturförbättring som krävs med tanke på den långsiktiga hållbarhetsutmaningen, om inte pensionsreformen drivs vidare och ovan nämnda risker i förhållande till budgetmålen åtgärdas, t.ex. genom att man på lämpligt sätt upphäver stimulansen när återhämtningen börjar verka, genomför ytterligare konsolideringsåtgärder och säkrar en strikt kontroll av utgifterna. Dessutom skulle den planerade justeringen 2011 kunna påskyndas mot bakgrund av att den ekonomiska tillväxten beräknas bli starkare.
13. När det gäller uppgiftskraven i uppförandekoden för stabilitets- och konvergensprogram saknar programmet vissa obligatoriska och frivilliga uppgifter⁽¹⁾.

Den allmänna slutsatsen är att finanspolitiken i Slovenien kommer att vara expansiv 2009 i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa. Slovenien antog åtgärder för att stödja ekonomin i linje med det manöverutrymme som erbjuds av de måttliga underskotts- och skuldnivåerna vid krisens början, som tillsammans med de skattelättnaderna för företag som beslutades före krisen tycks vara ett lämpligt svar på den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa. De kommer i rätt tid, är målinriktade och delvis temporära. Vid sidan av att stödja ekonomin och sysselsättningen syftar de till att förbättra tillväxtpotentialen och konkurrenskraften genom att främja investeringar i ny teknik och FoU. Samtidigt bidrar konsolideringsåtgärderna till att finansiera de stimulansåtgärder som antagits, när det finanspolitiska manöverutrymme begränsas av den långsiktiga hållbarhetsutmaningen. I programmet aviseras ytterligare besparingar för 2009, som dock endast delvis verkar bekräftas i den kompletterande budget som antogs den 17 juni. Därefter planeras enligt programmet en återgång till finanspolitisk konsolidering, med förbättringar av det primära strukturella saldot 2010 och, i lägre grad, 2011, men underskottet beräknas inte kunna pressas ner till under referensvärdet på 3 % av BNP till slutet av programperioden. Den finanspolitiska strategin är förknippad med nedåtrisker, eftersom den ekonomiska tillväxten kan bli lägre än beräknat. Det kan också bli svårt att vända stimulansen, och utgiftsöverskridanden kan inte uteslutas. Trots att skuldnivån är låg (om än snabbt stigande) bedöms riskerna vara stora för de offentliga finansernas hållbarhet på längre sikt för Slovenien på grund av de effekter som befolkningens åldrande beräknas få på de offentliga finanserna.

Mot bakgrund av denna bedömning uppmanas Slovenien att:

- i) genomföra stimulansåtgärderna 2009 i linje med den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa och inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten,
- ii) under 2010 börja vända den finanspolitiska stimulansen, såsom planeras i programmet, och genomföra en betydande konsolidering därefter via konkreta åtgärder; därvid bör de statliga utgifterna kontrolleras strikt, bl.a. via genomförande av planerade förbättringar i budgetramen,
- iii) med hänsyn till den beräknade ökningen av de åldersrelaterade utgifterna, förbättra de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, i synnerhet genom fortsatta reformer av pensionssystemet och genom att uppmuntra ett förlängt arbetsliv.

⁽¹⁾ I synnerhet saknas uppgifter om finansiellt nettosparande (saldo i bytes- och kapitalbalansen).

Jämförelse av nyckeltal i makroekonomiska beräkningar och budgetberäkningar

		2007	2008	2009	2010	2011
Real BNP (förändring i %)	SP april 2009	6,8	3,5	- 4,0	1,0	2,7
	KOM våren 2009	6,8	3,5	- 3,4	0,7	i.u.
	SP nov. 2007	5,8	4,6	4,1	4,5	i.u.
HIKP-inflation ⁽⁴⁾ (%)	SP april 2009	3,6	5,7	0,4	1,6	2,6
	KOM våren 2009	3,8	5,5	0,7	2,0	i.u.
	SP nov. 2007	3,4	3,5	2,8	2,6	i.u.
Produktionsgap ⁽¹⁾ (% av potentiell BNP)	SP april 2009	4,7	4,4	- 2,3	- 3,5	- 3,1
	KOM våren 2009	4,5	3,2	- 1,3	- 2,7	i.u.
	SP nov. 2007	0,7	0,5	0,1	0,2	i.u.
Finansiellt nettosparande (saldo i bytes- och kapitalbalans) (% av BNP)	SP april 2009	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.
	KOM våren 2009	- 3,7	- 5,6	- 4,6	- 4,4	i.u.
	SP nov. 2007	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.	i.u.
Saldot i de offentliga finanserna (% av BNP)	SP april 2009	0,5	- 0,9	- 5,1	- 3,9	- 3,4
	KOM våren 2009	0,5	- 0,9	- 5,5	- 6,5	i.u.
	SP nov. 2007	- 0,6	- 0,9	- 0,6	0,0	i.u.
Primärt saldo (% av BNP)	SP april 2009	1,8	0,2	- 3,6	- 2,2	- 1,6
	KOM våren 2009	1,8	0,2	- 3,9	- 4,7	i.u.
	SP nov. 2007	0,7	0,2	0,6	1,1	i.u.
Konjunkturrensat saldo ⁽²⁾ (% av BNP)	SP april 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	KOM våren 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	i.u.
	SP nov. 2007	- 0,9	- 1,1	- 0,7	- 0,1	i.u.
Strukturellt saldo ⁽³⁾ (% av BNP)	SP april 2009	- 1,6	- 2,9	- 4,1	- 2,3	- 2,0
	KOM våren 2009	- 1,7	- 2,5	- 4,9	- 5,2	i.u.
	SP nov. 2007	- 0,8	- 1,0	- 0,7	- 0,1	i.u.
Offentlig bruttoskuld (% av BNP)	SP april 2009	23,4	22,8	30,5	34,1	36,3
	KOM våren 2009	23,4	22,8	29,3	34,9	i.u.
	SP nov. 2007	25,6	24,7	23,8	22,5	i.u.

Anmärkingar:

⁽¹⁾ Programmets produktionsgap och konjunkturrensade saldon har räknats om av kommissionen, baserat på uppgifterna i det.

⁽²⁾ Baserat på en beräknad potentiell tillväxt på 3,9 %, 4,9 %, 1,0 % respektive 2,2 % under perioden 2007–2010.

⁽³⁾ Engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder uppgår till noll enligt det senaste programmet och kommissionens vårprognos från 2009.

⁽⁴⁾ För programmen visas KPI-definitionen.

Källa:

Stabilitetsprogram (SP), kommissionens vårprognoser 2009 (KOM), kommissionens beräkningar.