



Bruselj, XXX
[...] (2013) XXX draft

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja v Sloveniji

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja v Sloveniji

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 126(7) Pogodbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V skladu s členom 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) se države članice izogibajo čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju.
- (2) Pakt za stabilnost in rast temelji na cilju zdravih javnih financ kot sredstvu za izboljšanje pogojev za stabilnost cen in za močno trajnostno rast, ki prispeva k ustvarjanju delovnih mest.
- (3) Svet je 2. decembra 2009 v skladu s členom 126(6) PDEU odločil, da v Sloveniji obstaja čezmeren primanjkljaj, in v skladu s členom 126(7) PDEU ter členom 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem¹ izdal priporočilo², naj se čezmerni primanjkljaj odpravi najkasneje do leta 2013. Da bi se javnofinančni primanjkljaj verodostojno in vzdržno znižal pod 3 % BDP, je bilo slovenskim organom priporočeno, naj v letu 2010 izvajajo načrtovane ukrepe za fiskalno konsolidacijo, v obdobju 2010–2013 zagotovijo povprečni letni fiskalni napor (zmanjšanje strukturnega primanjkljaja) v višini 0,75 % BDP, določijo ukrepe, potrebne za odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2013, če bodo ciklični pogoji to dovoljevali, in pospešijo zmanjševanje primanjkljaja, če bi se izkazalo, da bi bili gospodarski in proračunski pogoji boljši od pričakovanih v času priporočila.
- (4) Komisija je 15. junija 2010 sklenila, da je na osnovi napovedi služb Komisije iz pomladi 2010 Slovenija sprejela učinkovite ukrepe v skladu s priporočilom Sveta z dne 2. decembra 2009 o zmanjšanju javnofinančnega primanjkljaja pod referenčno vrednost 3 % BDP, in menila, da zato v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem ni bil potreben noben nadaljnji ukrep.
- (5) V skladu s členom 3(5) Uredbe (ES) št. 1467/97 lahko Svet na priporočilo Komisije sprejme revidirano priporočilo na podlagi člena 126(7) PDEU, če so bili sprejeti učinkoviti ukrepi in je do nepričakovanih neugodnih gospodarskih dogodkov z večjimi negativnimi posledicami za javne finance prišlo po sprejetju navedenega priporočila. Pojav nepričakovanih neugodnih gospodarskih dogodkov z večjimi negativnimi

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 6.

² Vsi dokumenti, povezani s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Slovenijo, so na voljo na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/slovenia_en.htm.

posledicami za proračun se oceni glede na gospodarske napovedi, na katerih temelji priporočilo Sveta.

- (6) V skladu s členom 126(7) PDEU in členom 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 mora Svet na zadevno državo članico nasloviti priporočila z namenom, da se stanje čezmernega primanjkljaja v danem roku odpravi. V priporočilu mora biti določen rok največ šest mesecev, v katerem mora zadevna država članica sprejeti učinkovite ukrepe za odpravo čezmernega primanjkljaja. Poleg tega bi moral Svet v priporočilu za odpravo čezmernega primanjkljaja zahtevati, da se dosežejo letni proračunski cilji, ki so na podlagi napovedi, na kateri temelji priporočilo, v skladu z minimalnim letnim izboljšanjem strukturnega salda, tj. ciklično prilagojenega salda brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, pri čemer se za referenčno merilo uporabi vsaj 0,5 % BDP.
- (7) Na podlagi poglobljenega pregleda Komisije o stanju Slovenije iz leta 2013 Komisija meni, da v Sloveniji obstajajo čezmerna makroekonomska neravnotežja. Trajno izboljšanje fiskalnih in makroekonomskih rezultatov ter rezultatov trga dela zahteva hkratni napredek pri zmanjševanju makroekonomskih neravnotežij in odpravljanju čezmernega primanjkljaja.
- (8) Službe Komisije so v napovedi iz jeseni 2009, na kateri je temeljilo priporočilo Sveta na podlagi člena 126 (7) PDEU z dne 2. decembra 2009, napovedale, da bo slovensko gospodarstvo v letu 2010 zraslo za 1,3 %, v letu 2011 pa za 2,0 %. Leti 2012 in 2013 sta bili zunaj obdobja, zajetega v navedeni napovedi, vendar je bila v skladu s predpostavko postopne odprave obsežne negativne proizvodne vrzeli do leta 2015 za leti 2012 in 2013 pričakovana višja rast kot v letu 2011. Medtem ko je bila rast BDP v letu 2010 skoraj enaka rasti, pričakovani v napovedi služb Komisije iz jeseni leta 2009, je leta 2011 nižja od napovedanih 2,0 %. Leta 2012 se je slovensko gospodarstvo ponovno znašlo v recesiji. Glede na dopolnjeno napoved služb Komisije iz pomladi 2013³ naj bi bil scenarij za leto 2013 veliko bolj neugoden, kot je bilo predvideno v času priporočila Sveta. Na splošno se je rast BDP izkazala za bistveno manjšo od predvidene v napovedi služb Komisije iz jeseni 2009. To neugodno vpliva tako na dohodkovno kot odhodkovno stran v primerjavi s tem, kar je bilo pričakovano v času priporočila Sveta.
- (9) V Sloveniji je zaradi globalne gospodarske in finančne krize ter domačih neravnotežij realni BDP padal veliko hitreje kot v euroobmočju kot celoti. Na padec realnega BDP za 7,8 % v letu 2009 so vplivali predvsem trendi na področju bruto investicij. Na izvozu temelječe okrevanje slovenskega gospodarstva je bilo v letu 2010 in 2011, ko je realni BDP zrasel za 1,2 % oziroma 0,6 %, skromno, saj ga je zaviralo šibko domače povpraševanje. Slovensko gospodarstvo je v letu 2012 zdrsnilo v recesijo z dvojnimi dnom, pri čemer se je realni BDP zmanjšal za -2,3%. Pozitiven prispevek k rasti iz naslova neto zunanjega povpraševanja je bil posledica solidne rasti izvoza na trge izven EU in velikega upada uvoza zaradi šibkega domačega povpraševanja.
- (10) Dopolnjena napoved služb Komisije iz pomladi 2013 predvideva nadaljnje zmanjšanje realnega BDP v višini 2,0 % v letu 2013 zaradi upadanja števila zaposlenih, negativne realne rasti plač in nadaljnega zmanjševanja naložb. Razdolževanje nefinančnih družb in sanacija bančnega sektorja naj bi napredovala, vendar ne dovolj, da bi podprla začetek novega cikla naložb. Tako naj bi zasebna potrošnja in naložbe ostale glavna ovira za rast. Pozitiven prispevek k rasti iz naslova neto tujega povpraševanja naj bi

³ Ta napoved temelji na napovedi služb Komisije iz pomladi 2013, pri kateri je bilo obdobje napovedi podaljšano do leta 2015. Poleg tega dopolnitev vključuje dve obveznici, izdani na trgih v ZDA 2. maja 2013, ki vplivata na izdatke za obresti, primanjkljaj in dolg.

nekoliko upadel. Napovedano nadaljevanje recesije z negativno rastjo BDP v višini – 0,1 % v letu 2014 je posledica zamud pri reševanju krize v bančnem sektorju in prestrukturiranju visoko zadolženega podjetniškega sektorja. Napovedana realna rast BDP za leto 2015 znaša 1,3 % in naj bi temeljila na postopnem izboljšanju domačega povpraševanja, predvsem zaradi sanacije bančnega sektorja, napredka pri razdolževanju podjetij in večjega zaupanja potrošnikov.

- (11) Javnofinančni primanjkljaj je leta 2009 močno narasel na 6,2 % BDP zaradi močne vgrajene dinamike odhodkov, ki je predvsem posledica izdatkov za obresti in socialnih transferjev. Večinoma začasni konsolidacijski ukrepi v letu 2010 so bili zlasti usmerjeni na nižjo rast mase sredstev za plače v javnem sektorju in socialnih transferjev. Indeksacija stopenj socialnih nadomestil, vključno s pokojninami, in plač v javnem sektorju je bila za leto 2010 prepolovljena, nekateri dodatki in nagrade, povezani z delom, pa omejeni. Na strani prihodkov so se povišale trošarine na alkohol, cigarete in mineralna olja. Ti ukrepi, ki so bili odobreni pred sprejetjem priporočila Sveta glede postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, so prispevali k rahlemu zmanjšanju nominalnega primanjkljaja v letu 2010 na 5,9 % BDP.
- (12) Proračun za leto 2011 je podaljšal in okrepil konsolidacijske ukrepe na odhodkovni strani iz leta 2010, in sicer večinoma za eno leto. Na strani prihodkov so se dodatno povišale trošarine na cigarete. Kljub temu je nominalni primanjkljaj v letu 2011, ko so ukrepi kapitalske podpore podjetjem v državni lasti, ki ustvarjajo izgubo, in enkratne pomoči k primanjkljaju skupaj prispevali 1,4 % BDP, dosegel največjo vrednost 6,4 % BDP.
- (13) Glede na obvestilo iz marca 2013 o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, kot ga je potrdila komisija (Eurostat), je javnofinančni primanjkljaj leta 2012 znašal 4,0 % BDP. Ta rezultat vključuje novo dokapitalizacijo največje banke v višini približno 0,2 % BDP junija 2012, ki se je obravnavala kot enkratni ukrep. Vlada je tekoče odhodke močno omejila z znižanjem plač v javnem sektorju in socialnih transferjev. Vendar je tudi tokrat večina konsolidacijskih ukrepov zgolj začasni. Poleg tega so se javne naložbe ponovno znižale, kar je privedlo do 45-odstotnega realnega znižanja od leta 2009. Tudi kapitalske injekcije, vključno z enkratnimi, družbam v javni lasti so bile občutno nižje kot v letu 2011. Na strani prihodkov je vlada znižala davek od dohodkov pravnih oseb in uvedla večje davčne olajšave za naložbe ter raziskave in razvoj.
- (14) Glede na dopolnjeno napoved služb Komisije iz pomladi 2013 naj bi javnofinančni primanjkljaj v letu 2013 znašal 5,5 % BDP. Vendar bi brez dveh enkratnih pretvorb hibridnih dolžniško-kapitalskih instrumentov dveh največjih bank v lastniški kapital, ki skupaj predstavljata 1,2 % BDP, napovedani primanjkljaj za leto 2013 znašal 4,3 % BDP. Napoved primanjkljaja v višini 5,5 % BDP je primerljiva s ciljnim primanjkljajem Slovenije za leto 2013 v višini 7,9 % BDP iz dopolnitve programa stabilnosti iz leta 2013, ki vključuje dokapitalizacije bank v višini 3,7 % BDP. K izboljšanju javnih financ v letu 2013 naj bi prispevali celoletni učinki varčevalnih ukrepov iz Zakona za uravnoteženje javnih financ, ki je začel veljati junija 2012, in novi odobreni ukrepi za povečevanje prihodkov iz proračuna za leto 2013. Vedno slabše razmere na trgu dela naj bi privedle do nižjih prispevkov za socialno varnost. Po drugi strani pa bi se naj socialni transferji ponovno povečali zaradi še vedno visokega števila novih upokojencev konec leta 2012 in na začetku leta 2013.
- (15) Glede na dopolnjeno napoved služb Komisije iz pomladi 2013 naj bi ob nespremenjeni politiki primanjkljaj v letu 2014 znašal 4,9 % BDP. Proračun za leto 2014 ne vključuje

novih diskrecijskih ukrepov, razen znižanja davka od dohodkov pravnih oseb na 16 % in široko zastavljene stabilizacije mase sredstev za plače v javnem sektorju na raven iz leta 2013. Na strani odhodkov naj bi se zlasti izdatki za obresti in socialni transferji še naprej povečevali zaradi višjega dolga, rastočega števila starostnih upokojencev in indeksacije pokojnin. Ob nespremenjeni politiki naj bi primanjkljaj leta 2015 dosegel 5,5 % BDP. Napoved vključuje nadaljnje povečanje izdatkov za obresti, višjo maso sredstev za plače v javnem sektorju po poteku začasnih ukrepov za omejevanje plač javnih uslužbencev in zadnji korak pri postopnem nižanju stopnje davka od dohodkov pravnih oseb za 1 o.t. na 15 %.

- (16) Če se izvzamejo dodatni proračunski viri, potrebni za krepitev bank, se tveganja za napovedi glede primanjkljaja zdijo uravnotežena. Tveganja, da bo primanjkljaj nižji od pričakovanega, izhajajo iz napovedanih novih varčevalnih ukrepov v rebalansu proračuna za leto 2013, medtem ko tveganja višjega primanjkljaja izvirajo iz slabega izvajanja proračuna in sklepa sodišča, ki ga vlada še vedno izpodbija, v skladu s katerim bi se javnim uslužbencem moralo izplačati povišanje plače, ki je bilo odloženo leta 2010.
- (17) Glede na dopolnjeno napoved služb Komisije iz pomladi 2013 se povprečni letni fiskalni napor v obdobju 2010–2013 nominalno ocenjuje na 0,5 % BDP. Konsolidacija je bila odložena na 2012 in 2013. Po prilagoditvi za učinek razlike v potencialni rasti proizvodnje med trenutno napovedjo in napovedjo, ki je bila osnova za priporočilo Sveta z dne 2. decembra 2009, kot tudi za učinek razvoja dogodkov na področju prihodkov v primerjavi s standardnimi elastičnostmi, se povprečen letni prilagojeni strukturni napor v obdobju 2010–2013 ocenjuje na 1,1 % BDP. To je nad priporočenim povprečnim letnim fiskalnim naporom 0,75 % BDP.
- (18) Skupni znesek dodatnih konsolidacijskih ukrepov, ki so jih slovenski organi izvedli v odziv na priporočilo Sveta glede čezmernega primanjkljaja, se v obdobju 2010–2013 po pristopu „od spodaj navzgor“ ocenjuje na okrog 6,75 % BDP. Ta ocena ne vključuje konsolidacijskih ukrepov v višini okrog 0,8 % BDP iz proračuna za leto 2010, ki so že vključeni v napoved služb Komisije iz jeseni 2009. Ukrepi, ki skupaj predstavljajo okrog 5 % BDP, so vključevali predvsem nižjo indeksacijo in znižanja plač v javnem sektorju ter stopenj socialnih nadomestil, kot tudi višje posredne davke. Poleg tega so organi v obdobju 2010–2012 pomembno znižali javne investicije, in sicer za okrog 1,75 % BDP.
- (19) Slovenija se sooča z močno naraščajočim javnim dolgom zaradi vztrajno velikih primarnih primanjkljajev in v manjši meri prilagoditev stanj in tokov ter višjih obresti. Dolg se je z nizkih 22 % BDP v letu 2008 povečal na 54 % BDP v letu 2012. V skladu z dopolnjeno napovedjo služb Komisije iz pomladi 2013 naj bi se v letu 2013 povečal na 61 % BDP in s tem prekorachil referenčno vrednost iz Pogodbe. Ob nespremenjeni politiki naj bi se dolg v letu 2015 še povečal, in sicer na 69 % BDP. Ta napoved ne vključuje do 11 % BDP državnih jamstev za prenos aktive na Družbo za upravljanje terjatev bank in do 3 % BDP denarnih sredstev za dokapitalizacije, določene v zakonu o stabilizaciji bank.
- (20) Slovenijo so prizadeli nepričakovani neželeni ekonomski dogodki. Gospodarstvo je v recesiji z dvojnim dnom, ki naj bi trajala do leta 2014. Učinki na zaposlovanje so bili negativni, brezposelnost je strmo porasla, realna rast plač pa je postala negativna. V Sloveniji obstajajo tudi čezmerna makroekonomska neravnotežja, ki resno ovirajo naložbe. Domače povpraševanje tako še naprej upada. To neugodno vpliva tako na dohodkovno kot odhodkovno stran v primerjavi s tem, kar je bilo pričakovano v času

priporočila Sveta. V skladu s pravili Pakta za stabilnost in rast te razmere kažejo na to, da je primerno določiti nov rok za odpravo čezmernega primanjkljaja v Sloveniji, in sicer do leta 2015.

- (21) Podaljšanje roka za odpravo čezmernega primanjkljaja za dve dodatni leti bi bilo sorazmerno z vmesnimi nominalnimi ciljnim primanjkljaji v višini 4,9 % BDP v letu 2013 (3,7 % BDP brez enkratnih odhodkov za dokapitalizacijo dveh največjih bank, ki skupaj predstavljajo 1,2 % BDP), 3,3 % BDP v letu 2014 in 2,5 % BDP v letu 2015. Na podlagi teh ciljev naj bi se strukturni proračunski saldo izboljšal za 0,7 % BDP v letu 2013, 0,5 % BDP v letu 2014 in 0,5 % BDP v letu 2015, pri čemer izboljšanje za zadnji dve leti ustreza minimalnemu izboljšanju, ki se zahteva v členu 5(1) Uredbe Sveta 1466/97 z dne 7. julija 1997. Za doseg zgoraj navedenih strukturnih ciljev bi morali slovenski organi poleg ukrepov, ki so že vključeni v osnovni scenarij, izvesti še dodatne konsolidacijske ukrepe v skupni višini 1 % BDP v letu 2013, 1,5 % BDP v letu 2014 in 1,5 % BDP v letu 2015. Ti cilji upoštevajo potrebo po izravnavi negativnih učinkov drugega kroga fiskalne konsolidacije na javne finance prek njenega učinka na rast BDP.
- (22) V poročilu Evropske komisije o vzdržnosti javnih financ iz leta 2012 je bilo ugotovljeno, da v Sloveniji na srednji in dolgi rok obstaja veliko tveganje za vzdržnost javnih financ. V skladu s Poročilom o staranju prebivalstva iz leta 2012 naj bi se skupni javni izdatki, povezani s staranjem prebivalstva, v obdobju 2010–2060 močno povečali. Zato se zdi potrebno dodatno omejiti rast izdatkov, povezanih s staranjem prebivalstva, z nadaljnjim prilagajanjem vseh ustreznih parametrov pokojninskega sistema in sistema socialne varnosti, da se bo dolgoročno prispevalo k vzdržnosti javnih financ.
- (23) Slovenija izpolnjuje pogoje za podaljšanje roka za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja iz člena 3(5) Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

- (1) Slovenija bi morala do leta 2015 odpraviti sedanji čezmerni primanjkljaj.
- (2) Slovenija bi morala glede na dopolnjeno napoved služb Komisije iz pomladi 2013 doseči nominalni javnofinančni primanjkljaj v višini 4,9 % BDP v letu 2013 (3,7 % BDP brez enkratnih odhodkov za dokapitalizacijo dveh največjih bank, ki skupaj predstavljajo 1,2 % BDP), 3,3 % BDP v letu 2014 in 2,5 % BDP v letu 2015, kar je skladno z letnim izboljšanjem strukturnega salda v višini 0,7 % BDP v letu 2013, 0,5 % BDP v letu 2014 in 0,5 % BDP v letu 2015, da se bo nominalni javnofinančni primanjkljaj znižal pod prag 3 % BDP do leta 2015.
- (3) Slovenija bi morala dosledno izvajati že sprejete ukrepe za povečanje prihodkov iz večinoma posrednih davkov in zmanjšanje plačne mase v javnem sektorju ter socialnih transferjev, hkrati pa bi morala biti pripravljena, da jih dopolni z dodatnimi ukrepi, če bi se izkazali za manj učinkovite, kot je predvideno, ali če bi katerega koli od teh ukrepov razveljavil sodni sistem.
- (4) Poleg tega bi morala Slovenija poleg ukrepov, ki so že vključeni v dopolnjeno napoved služb Komisije iz pomladi 2013, opredeliti, sprejeti in izvesti nove ukrepe za strukturno konsolidacijo, ki so potrebni za odpravo presežnega primanjkljaja do leta 2015.

- (5) Svet je določil [1. oktober 2013] za rok, do katerega mora Slovenija sprejeti učinkovite ukrepe ter v skladu s členom 3(4a) Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 podrobno poročati o konsolidacijski strategiji, ki je predvidena za doseg ciljev.

Poleg tega bi morali slovenski organi (i) pospešiti zmanjševanje nominalnega primanjkljaja v letih 2014 in 2015, če bi se izkazalo, da bodo gospodarski in proračunski pogoji boljši od trenutno pričakovanih, (ii) opredeliti, sprejeti in izvesti ukrepe za strukturno konsolidacijo, ki postopoma zmanjšujejo delež tekočih odhodkov v odnosu do BDP, zagotoviti trajno izboljšanje javnofinančnega strukturnega salda, podpirati potencial za rast gospodarstva, vključno z izogibanjem nadaljnemu krčenju javnih naložb, ter postopoma zagotoviti zmanjševanje deleža javnega dolga. Da bo zagotovila uspešnost strategije za fiskalno konsolidacijo, bo pomembno tudi, da Slovenija fiskalno konsolidacijo podpre s celovitimi strukturnimi reformami v skladu s priporočilom Sveta, ki je bilo na Slovenijo naslovljeno v okviru evropskega semestra in postopka v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji.

Poleg poročila, predvidenega v priporočilu (5), bi morali slovenski organi poročati o napredku, doseženem pri izvajanju teh priporočil, vsaj vsakih [šest mesecev], pa tudi v ločenem poglavju v programih stabilnosti, dokler ne bo čezmerni primanjkljaj v celoti odpravljen.

To priporočilo je naslovljeno na Republiko Slovenijo.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*