ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 20.5.2020
COM(2020) 556 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Σλοβακία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Σλοβακία

Έκθεση που συντάχθηκε σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 20 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η ρήτρα, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας. Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή κοινοποίησε στο Συμβούλιο την άποψή της σύμφωνα με την οποία, δεδομένης της αναμενόμενης σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας που προκύπτει από την έξαρση της νόσου COVID-19, οι τρέχουσες συνθήκες επιτρέπουν την ενεργοποίηση της ρήτρας. Στις 23 Μαρτίου 2020, οι υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών συμφώνησαν με την εκτίμηση της Επιτροπής. Η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής επιτρέπει την προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, εφόσον δεν τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα μεσοπρόθεσμα. Όσον αφορά το διορθωτικό σκέλος, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, να εγκρίνει αναθεωρημένη δημοσιονομική πορεία. Η γενική ρήτρα διαφυγής δεν αναστέλλει τις διαδικασίες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τις δημοσιονομικές απαιτήσεις που θα ίσχυαν κανονικά, ενώ δίνει παράλληλα στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τον συντονισμό των πολιτικών στο πλαίσιο του Συμφώνου.

Τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι σλοβακικές αρχές, στις 14 Απριλίου 2020, και στη συνέχεια επικυρώθηκαν από την Eurostat[1] δείχνουν ότι το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης στη Σλοβακία ανήλθε στο 1,3 % του ΑΕΠ το 2019, ενώ το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης βρισκόταν στο 48 % του ΑΕΠ. Σύμφωνα με την επιστολή που απέστειλαν οι σλοβακικές αρχές στην Επιτροπή στις 11 Μαΐου, η Σλοβακία αναμένει έλλειμμα 8,4 % του ΑΕΠ[2] το 2020, ενώ το χρέος αναμένεται να διαμορφωθεί στο 61,2 % του ΑΕΠ.

Το αναμενόμενο έλλειμμα για το 2020 καταδεικνύει, εκ πρώτης όψεως, την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος, όπως αυτό ορίζεται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

[1] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f

[2] Το πρόγραμμα σταθερότητας υποβλήθηκε επισήμως στις 18 Μαΐου.

Με βάση τα ανωτέρω, η Επιτροπή συνέταξε, επομένως, την παρούσα έκθεση, στην οποία αναλύεται η συμμόρφωση της Σλοβακίας με τα κριτήρια του ελλείμματος που προβλέπονται στη Συνθήκη. Το κριτήριο του χρέους μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούται, καθώς ο δείκτης χρέους το 2019 είναι κάτω από την τιμή αναφοράς του 60 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Στην έκθεση λαμβάνονται υπόψη όλοι οι σχετικοί παράγοντες και δίνεται η δέουσα προσοχή στο σοβαρό οικονομικό σοκ που συνδέεται με την πανδημία COVID-19.

Πίνακας 1. Έλλειμμα και χρέος της γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Κριτήριο του ελλείμματος	Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης	-2,5	-1,0	-1,0	-1,3	-8,5	-4,2
Κριτήριο του χρέους	Ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης	52,0	51,3	49,4	48,0	59,5	59,9

Πηγή: Eurostat, εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020.

2. ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ

Βάσει της επιστολής που απέστειλαν οι σλοβακικές αρχές στην Επιτροπή στις 11 Μαΐου, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Σλοβακίας το 2020 αναμένεται να ανέλθει στο 8,4 % του ΑΕΠ, ποσοστό υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αύξηση του ελλείμματος αντικατοπτρίζει την προγραμματισμένη παροχή κινήτρων ύψους 2,5 % του ΑΕΠ και τις επιπτώσεις της συρρίκνωσης της οικονομικής δραστηριότητας.

Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης για το 2020 είναι έκτακτη, καθώς προκύπτει από σοβαρή οικονομική επιβράδυνση. Λαμβανομένων υπόψη των επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19, οι εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020 αναφέρονται σε συρρίκνωση του πραγματικού ΑΕΠ το 2020 κατά 6,7 %.

Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς της Συνθήκης δεν είναι προσωρινή, βάσει των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής του 2020, σύμφωνα με τις οποίες το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης προβλέπεται να είναι πάνω από το 3 % του ΑΕΠ το 2021.

Εν κατακλείδι, το αναμενόμενο έλλειμμα για το 2020 είναι υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αναμενόμενη υπέρβαση θεωρείται έκτακτη αλλά όχι προσωρινή, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ως εκ τούτου, από την ανάλυση προκύπτει ότι, εκ πρώτης όψεως, δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος για τους σκοπούς της Συνθήκης και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97.

3. ΣΧΕΤΙΚΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Το άρθρο 126 παράγραφος 3 της Συνθήκης ορίζει ότι, εάν ένα κράτος μέλος δεν πληροί τους όρους ενός ή αμφοτέρων των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή οφείλει να συντάξει έκθεση. Η εν λόγω έκθεση πρέπει να «λαμβάνει επίσης υπόψη το κατά πόσον το δημόσιο έλλειμμα υπερβαίνει τις δαπάνες δημοσίων επενδύσεων, καθώς και όλους τους άλλους σχετικούς

παράγοντες, συμπεριλαμβανομένης της μεσοπρόθεσμης οικονομικής και δημοσιονομικής κατάστασης του κράτους μέλους».

Οι παράγοντες αυτοί διευκρινίζονται περαιτέρω στο άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, το οποίο προβλέπει επίσης ότι η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει δεόντως υπόψη «οποιονδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του οικείου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τα κριτήρια του ελλείμματος και του χρέους και τον οποίον το κράτος μέλος έχει προτείνει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή».

Στην παρούσα κατάσταση, ένας σημαντικός πρόσθετος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη όσον αφορά το 2020 είναι ο οικονομικός αντίκτυπος της πανδημίας COVID-19, η οποία έχει πολύ σημαντικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική κατάσταση και έχει ως αποτέλεσμα εξαιρετικά αβέβαιες προοπτικές. Η πανδημία οδήγησε επίσης στην ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής.

3.1. Πανδημία COVID-19

Η πανδημία COVID-19 οδήγησε σε σοβαρό οικονομικό σοκ, το οποίο έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι συνέπειες ως προς την αύξηση του ΑΕΠ θα εξαρτηθούν από τη διάρκεια τόσο της πανδημίας όσο και των μέτρων που λαμβάνονται από τις εθνικές αρχές και σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο για την επιβράδυνση της εξάπλωσής της, την προστασία των παραγωγικών ικανοτήτων και τη στήριξη της συνολικής ζήτησης. Τα κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει ή θεσπίζουν δημοσιονομικά μέτρα για να ενισχύσουν την ικανότητα των συστημάτων υγείας και να ανακουφίσουν τα άτομα και τους κλάδους που πλήττονται ιδιαίτερα. Έχουν επίσης εγκριθεί σημαντικά μέτρα στήριξης της ρευστότητας και άλλες εγγυήσεις. Με την επιφύλαξη λεπτομερέστερων πληροφοριών, οι αρμόδιες στατιστικές αρχές πρέπει να εξετάζουν κατά πόσον τα εν λόγω μέτρα συνεπάγονται άμεσες επιπτώσεις στο ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης ή όχι. Σε συνδυασμό με την κάμψη της οικονομικής δραστηριότητας, τα μέτρα αυτά θα συμβάλουν στη σημαντική αύξηση του δημόσιου ελλείμματος και στην επιδείνωση της κατάστασης του χρέους.

3.2 Μεσοπρόθεσμη οικονομική θέση

Η οικονομική ανάπτυξη ανήλθε στο 2,3 % το 2019, κυρίως λόγω των ισχυρών επιδόσεων της εγχώριας ζήτησης στη Σλοβακία. Ωστόσο, λόγω της πανδημίας COVID-19, σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το ΑΕΠ θα μειωθεί κατά 6,7 % το 2020, αντικατοπτρίζοντας τη διαταραχή της οικονομικής δραστηριότητας που προκαλείται από τα μέτρα περιορισμού της κυκλοφορίας και από την άνευ προηγουμένου πτώση της εξωτερικής ζήτησης. Η ιδιωτική κατανάλωση προβλέπεται να πληγεί σοβαρά λόγω της αύξησης της ανεργίας, της κατακόρυφης μείωσης της αύξησης των μισθών και της χαμηλής εμπιστοσύνης των καταναλωτών. Οι επενδύσεις πρόκειται επίσης να μειωθούν σημαντικά το 2020, καθώς αυξάνεται η αβεβαιότητα, και η αναμενόμενη χαμηλότερη ζήτηση είναι πιθανόν να έχει αντίκτυπο στα επενδυτικά σχέδια των επιχειρήσεων. Η παραγωγή πρόκειται να μειωθεί σημαντικά κατά το πρώτο εξάμηνο του έτους και, στη συνέχεια, να ανακάμψει σταδιακά από το τρίτο τρίμηνο και μετά. Το γεγονός αυτό αποτελεί ελαφρυντικό παράγοντα κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης της Σλοβακίας με το κριτήριο του ελλείμματος το 2020. Επιπλέον, οι μεσοπρόθεσμες οικονομικές προοπτικές χαρακτηρίζονται από εξαιρετικά υψηλό βαθμό αβεβαιότητας ως προς τη διάρκεια της πανδημίας και τις οικονομικές επιπτώσεις της.

3.3 Μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση

Στις 13 Ιουλίου 2018, διατυπώθηκε σύσταση προς τη Σλοβακία να διασφαλίσει ότι ο ονομαστικός ρυθμός αύξησης των καθαρών πρωτογενών δημόσιων δαπανών δεν θα υπερέβαινε το 4,6 % το 2019 («τιμή αναφοράς για τις δαπάνες»), ποσοστό που αντιστοιχεί σε διαρθρωτική προσαρμογή ύψους 0,3 % του ΑΕΠ[3]. Η συνολική αξιολόγηση υποδηλώνει κίνδυνο σημαντικής απόκλισης από τη συνιστώμενη πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου το 2019. Παρόμοιο συμπέρασμα προκύπτει από τη συνδυασμένη αξιολόγηση της περιόδου 2018-2019.

Κατά τη διάρκεια του 2019, η Σλοβακία θέσπισε διάφορα μέτρα που έθεσαν σε περαιτέρω κίνδυνο τη δημοσιονομική θέση (ιδίως όσον αφορά τις συντάξεις).

Στην επιστολή που απέστειλαν οι σλοβακικές αρχές στην Επιτροπή, στις 11 Μαΐου, παρέχονται πληροφορίες σχετικά με σημαντικές νέες δαπάνες για την ανάσχεση της πανδημίας και τη στήριξη της οικονομίας. Αυτά τα δημοσιονομικά μέτρα που έχουν εγκριθεί μέχρι στιγμής από την κυβέρνηση συχνά δεν είναι σαφώς περιορισμένης διάρκειας. Στην επιστολή που απέστειλαν οι σλοβακικές αρχές στην Επιτροπή, στις 11 Μαΐου, η δημοσιονομική επίπτωση των εν λόγω μέτρων άμεσης στήριξης εκτιμάται σε 2,5 % του ΑΕΠ το 2020. Οι μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές προοπτικές εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από υψηλή αβεβαιότητα.

3.4 Μεσοπρόθεσμη θέση του δημόσιου χρέους

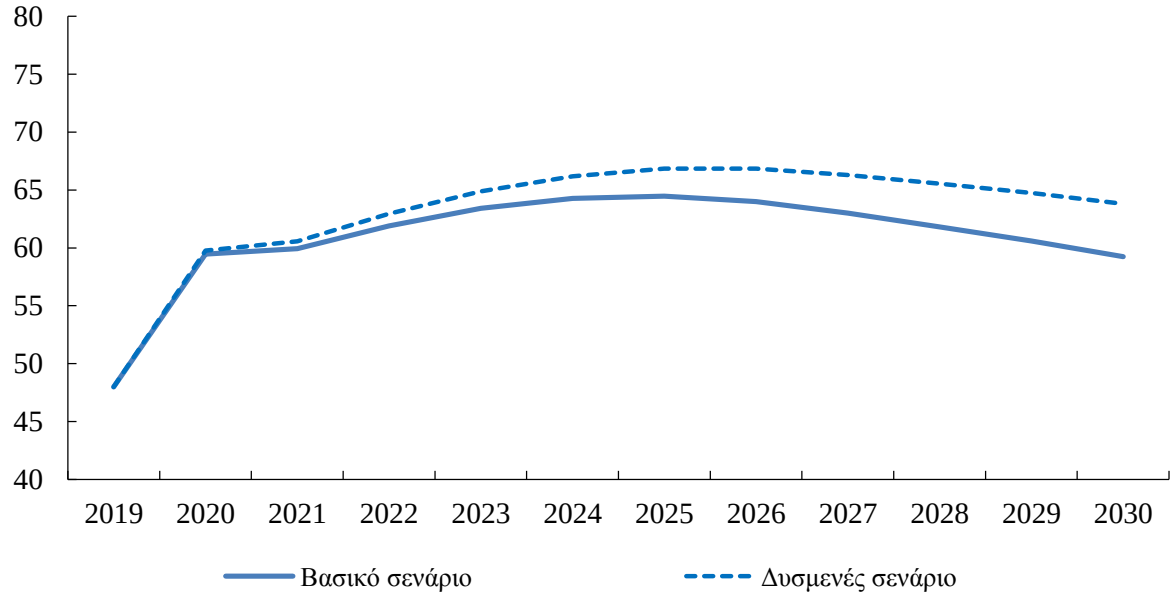
Σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020, το χρέος της γενικής κυβέρνησης αναμένεται να αυξηθεί από 48,0 % του ΑΕΠ το 2019 σε 59,5 % το 2020.

Η ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους έχει επικαιροποιηθεί με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020. Συνολικά, η αξιολόγηση της βιωσιμότητας του χρέους υποδεικνύει ότι, παρά κάποιους κινδύνους, η κατάσταση του χρέους παραμένει βιώσιμη μεσοπρόθεσμα, δεδομένων επίσης σημαντικών ελαφρυντικών παραγόντων (μεταξύ των οποίων το προφίλ του χρέους). Ειδικότερα, ενώ η κατάσταση του δημόσιου χρέους επιδεινώνεται λόγω της κρίσης COVID-19, ο δείκτης χρέους στο βασικό σενάριο αναμένεται να είναι σε βιώσιμη (φθίνουσα) τροχιά μεσοπρόθεσμα[4].

[3] Σύσταση του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2018, σχετικά με το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων της Σλοβακίας για το 2018 και τη διατύπωση γνώμης του Συμβουλίου σχετικά με το πρόγραμμα σταθερότητας της Σλοβακίας για το 2018 (ΕΕ C 320 της 10.9.2018, σ. 107).

[4] Το βασικό σενάριο βασίζεται στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2020. Μετά το 2021, λαμβάνεται ως παραδοχή η σταδιακή προσαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής, σύμφωνα με τα πλαίσια της ΕΕ για τον συντονισμό και την εποπτεία της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής. Η πρόβλεψη της αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ γίνεται σύμφωνα με τη λεγόμενη μεθοδολογία Τ+10 της ομάδας εργασίας «κενό παραγωγής» (OGWG) της επιτροπής οικονομικής πολιτικής (EPC). Ειδικότερα, η ουσιαστική (πραγματική) αύξηση του ΑΕΠ οφείλεται στη δυνητική αύξηση του ΑΕΠ και επηρεάζεται από τυχόν πρόσθετη δημοσιονομική προσαρμογή που λαμβάνεται υπόψη (μέσω του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή). Ο πληθωρισμός θεωρείται ότι συγκλίνει σταδιακά στο 2 %. Οι παραδοχές για τα επιτόκια καθορίζονται σύμφωνα με τις προσδοκίες των χρηματοπιστωτικών αγορών. Το δυσμενές σενάριο βασίζεται στην παραδοχή για υψηλότερα επιτόκια (κατά 500 μονάδες βάσης) και χαμηλότερη αύξηση του ΑΕΠ (κατά -0,5 εκατοστιαίες μονάδες), σε σχέση με το βασικό σενάριο (κατά τη διάρκεια του χρονικού ορίζοντα των προβλέψεων).

Διάγραμμα 1: Χρέος γενικής κυβέρνησης (% του ΑΕΠ)



Πηγή: Υπηρεσίες της Επιτροπής

3.5 Άλλοι παράγοντες που προβάλλονται από το κράτος μέλος

Στις 11 Μαΐου 2020, οι σλοβακικές αρχές διαβίβασαν επιστολή με τους σχετικούς παράγοντες, σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Η ανάλυση που παρουσιάζεται στις προηγούμενες ενότητες καλύπτει ήδη σε γενικές γραμμές τους βασικούς παράγοντες που προβάλλονται από τις αρχές.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σύμφωνα με την επιστολή που απέστειλαν οι σλοβακικές αρχές στην Επιτροπή στις 11 Μαΐου, το έλλειμμα γενικής κυβέρνησης της Σλοβακίας το 2020 αναμένεται να αυξηθεί στο 8,4 % του ΑΕΠ, ποσοστό υψηλότερο και όχι πλησίον της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ που ορίζει η Συνθήκη. Η αναμενόμενη υπέρβαση της τιμής αναφοράς θεωρείται έκτακτη αλλά όχι προσωρινή.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, στην παρούσα έκθεση εξετάστηκαν επίσης οι σχετικοί παράγοντες. Συνολικά, δεδομένου ότι το αναμενόμενο έλλειμμα υπερβαίνει κατά πολύ το 3 % του ΑΕΠ και η υπέρβαση δεν είναι προσωρινή, και λαμβανομένων υπόψη όλων των σχετικών παραγόντων, από την ανάλυση προκύπτει ότι δεν πληρούται το κριτήριο του ελλείμματος, όπως ορίζεται στη Συνθήκη και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/1997.