

## OPINIE

## RADA

## OPINIA RADY

z dnia 4 marca 2008 r.

**w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2007–2010 przedstawionego przez Hiszpanię**

(2008/C 75/02)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 4 marca 2008 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności na lata 2007–2010 przedstawiony przez Hiszpanię <sup>(2)</sup>.
- (2) Na przestrzeni ostatnich dwunastu lat Hiszpania przechodziła długi okres trwałego wzrostu na poziomie średnio 3,75 %, czyli znacznie powyżej stopy wzrostu w strefie euro (około 2 %). Utrzymujące się niskie realne stopy procentowe oraz dynamiczny wzrost liczby mieszkańców przyczyniły się do utrzymania silnego popytu krajowego oraz tworzenia miejsc pracy, jak również do bezprecedensowego wzrostu w sektorze mieszkaniowym.

Ponadto kolejne reformy rynku pracy znacznie zmniejszyły bezrobocie strukturalne. W tym samym czasie pojawiły się lub utrzymały się zaburzenia równowagi, takie jak zwiększający się deficyt zewnętrzny oraz różnica w poziomie inflacji w porównaniu ze strefą euro, przy jednoczesnym niskim wzroście wydajności. W obszarze finansów publicznych, od połowy lat dziewięćdziesiątych dokonywał się udany proces konsolidacji opartej na wydatkach, który spowodował poprawę wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych z deficytu na poziomie około 6 % PKB do stanu bliskiego równowagi w 2000 r. i znacznej nadwyżki od 2005 r. Dzięki modelowi wzrostu gospodarczego, do którego w dużym stopniu przyczyniały się składniki prowadzące do wysokich wpływów podatkowych, od połowy lat dziewięćdziesiątych całkowite dochody z podatków wzrosły o około 4,25 punktu procentowego PKB. W przyszłości starzenie się społeczeństwa może mieć negatywny wpływ na stabilność finansów publicznych w długim okresie, głównie w wyniku narastających presji związanych z wydatkami na emerytury.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty przytoczone w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> Zaktualizowana wersja programu została przedstawiona ponad 3 tygodnie po upływie terminu przewidzianego w kodeksie postępowania, przypadającego na dzień 1 grudnia.

- (3) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że nastąpi spowolnienie wzrostu realnego PKB z 3,8 % w 2007 r. do średnio 3,1 % w pozostałych latach okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji <sup>(1)</sup> wynika, że scenariusz ten wydaje się optymistyczny dla okresu objętego programem. Przewiduje się, że w 2008 r. presja inflacyjna, przewidywania odnośnie do spowolnienia wzrostu, jak również sytuacja w sektorze mieszkaniowym odcisną piętno na wysokości dochodu rozporządzalnego i spowodują niższy niż przewidywano w programie wzrost PKB. Przedstawione w programie składowe wzrostu gospodarczego są również optymistyczne, w szczególności jeśli chodzi o ścieżkę dostosowania sektora budownictwa mieszkaniowego. Podczas gdy w programie przewiduje się zwolnienie tempa inwestycji mieszkaniowych, w prognozie służb Komisji z jesieni 2007 r. zakłada się skurczenie tego sektora już w 2008 r., implikujące stagnację inwestycji ogółem w roku 2009. Jednak ze względu na niższy poziom importu, udział eksportu netto we wzroście mógłby być wyższy niż zakładany w programie. W świetle najnowszych dostępnych informacji dotyczących cen żywności i ropy naftowej, prognozy programu dotyczące inflacji wydają się również zaniżone.
- (4) W prognozie służb Komisji z jesieni 2007 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2007 r. oszacowano na 1,8 % PKB, podczas gdy w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że wyniesie ona 1 % PKB. Połowę tej różnicy można wytłumaczyć korzystną sytuacją wyjściową od 2006 r. Drugą połowę wynika z wyższego niż planowano wzrostu dochodów w 2007 r., który został jednak częściowo zniwelowany wyższym niż przewidziano w budżecie wzrostem wydatków. Najnowsze dane wskazują na możliwość osiągnięcia lepszego wyniku końcowego na poziomie powyżej 2 % PKB dzięki dużo wyższemu niż przewidywano dochodom w 2007 r., pochodzącym w szczególności z podatków bezpośrednich, odzwierciedlających wysoką dynamikę wzrostu zysków przedsiębiorstw. Lepsze niż przewidywano wyniki budżetowe w 2006 r. zostały wykorzystane do realizacji bardziej ambitnych celów budżetowych niż te wyznaczone w aktualizacji programu stabilności z końca 2006 r., mimo iż odnotowano przekroczenie pułapu niektórych wydatków gminnych i regionalnych. Rada odnotowuje, że wykonanie budżetu w 2007 r. było zasadniczo zgodne z kierunkami polityki budżetowej przyjętymi przez Eurogrupę na posiedzeniu w kwietniu 2007 r.
- (5) W ramach ogólnego celu, jakim jest utrzymanie stabilności makroekonomicznej i budżetowej, w najnowszej aktualizacji programu stabilności wyznaczono zadanie utrzymania celu średniookresowego w postaci zrównoważenia budżetu w kategoriach strukturalnych (tj. w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) przy zachowaniu znacznego marginesu bezpieczeństwa. Zakłada się, że zasadnicza nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się z 1,8 % PKB w 2007 r. do 1,2 % PKB w 2008 r. i w pozostałym okresie będzie się kształtowała na tym właśnie poziomie. Pogorszenie sytuacji w 2008 r. wynika z niewielkiego zwiększenia wskaźnika wydatków oraz spadku wskaźnika dochodów o 0,5 punktu procentowego PKB. Przewiduje się, że w 2008 r. dochody z podatków bezpośrednich zmniejszą się o 0,25 punktu procentowego PKB w wyniku niższego wzrostu gospodarczego oraz wpływu reformy podatkowej z 2007 r. Zakłada się, że po 2008 r. składowe dochody i wydatków zasadniczo nie ulegną zmianie. Planuje się, że wynik pierwotny zmniejszy się z przewidywanej nadwyżki w wysokości 3,4 % PKB w 2007 r. do 2,7 % PKB w 2008 r., a w pozostałym okresie będzie się kształtował na zasadniczo tym samym poziomie. Przewiduje się, że wynik strukturalny obliczany zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką zmniejszy się nieznacznie z 2,25 % w 2007 r. do 1,75 % w 2008 r., a następnie wzrośnie do około 2 % w latach 2009 i 2010. Opierając się na lepszych niż przewidywano wynikach w 2007 r. w porównaniu z poprzednim programem, nowa aktualizacja zawiera nieco ambitniejsze cele na lata 2008–2009, przy podobnych warunkach makroekonomicznych.
- (6) Zagrożenia dotyczące przedstawionych w programie prognoz budżetowych wydają się zasadniczo równoważyć w roku 2008, ale wyniki w latach 2009 i 2010 mogą okazać się gorsze od zakładanych. W szczególności skutki ewentualnie niższego wzrostu gospodarczego w 2008 r. zostaną zasadniczo skompensowane dzięki korzystnej sytuacji wyjściowej związanej z wyższymi niż zakładano w programie dochodami w 2007 r. Jednakże korzystne założenia makroekonomiczne na lata 2009 i 2010 nie zostaną skompensowane innymi czynnikami, co wskazuje na istnienie ryzyka wystąpienia niższej nadwyżki budżetowej. W związku z niższym wzrostem zysków przedsiębiorstw i rynku mieszkaniowego, optymistyczne mogą okazać się zwłaszcza prognozy dotyczące dochodów z podatków. Z drugiej strony, Hiszpania osiągała w poprzednich latach dobre wyniki w zakresie konsolidacji budżetowej.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka przedstawiony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się być wystarczający dla utrzymania celu średniookresowego z dużym marginesem bezpieczeństwa w całym okresie objętym programem. Przewidywany w aktualizacji kurs polityki fiskalnej jest zgodny z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu w całym okresie trwania programu. Rada odnotowuje, że jest on również zgodny z kierunkami polityki budżetowej na rok 2008 przyjętymi przez Eurogrupę na

<sup>(1)</sup> Ocena uwzględnia również prognozę służb Komisji z jesieni 2007 r. oraz dokonaną przez Komisję ocenę przedstawionego w październiku 2007 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform.

posiedzeniu w kwietniu 2007 r. Przewidywane zmniejszenie nadwyżki strukturalnej w 2008 r. nie może być rozpatrywane jako element wiążący się z procyklicznym kursem polityki, lecz jako czynnik częściowo odzwierciedlający procentowe obniżenie dochodów z podatków w stosunku do PKB w związku ze spowolnieniem gospodarki oraz osłabieniem dynamiki rynku mieszkaniowego.

- (8) Wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Hiszpanii kształtują się na średnim poziomie. Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest znacznie powyżej średniej UE, co wynika głównie ze stosunkowo dużego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB w nadchodzących dekadach. Pozycja budżetowa w 2007 r., która znajduje odzwierciedlenie w dużej nadwyżce pierwotnej oraz niskim i nadal malejącym wskaźniku długu, przyczynia się do skompensowania przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet. Nie wystarczy to jednak, aby w pełni zapobiec przyszłej presji wydatkowej. Do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się utrzymanie wysokiej nadwyżki pierwotnej w perspektywie średniookresowej oraz przyjęcie kolejnych środków służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Program stabilności jest w pełni spójny z przedstawionym w październiku 2007 r. sprawozdaniem z realizacji krajowego programu reform (KPR). W szczególności, w aktualizacji zawarto jakościową ocenę ogólnego wpływu krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii budżetowej, jak również wystarczający zakres informacji o bezpośrednich kosztach budżetowych związanych z niektórymi reformami przewidzianymi w krajowym programie reform, np. w zakresie badań i rozwoju, edukacji oraz infrastruktury.
- (10) Przewidziana w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej dla Hiszpanii oraz z wytycznymi dla państw członkowskich strefy euro w dziedzinie polityki budżetowej, wydanymi w kontekście strategii lizbońskiej.
- (11) Co do wymagań dotyczących danych, określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono prawie wszystkie obowiązkowe dane, nie podano natomiast niektórych danych opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, że średniookresowa pozycja budżetowa jest solidna przy wysokiej nadwyżce sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do celu średniookresowego i względnie niskim wskaźniku długu. Jednakże mając na uwadze optymistyczne założenia co do poziomu wzrostu gospodarczego i zakończenie okresu ożywienia na rynku mieszkaniowym, przewidywania co do wysokości dochodów budżetowych mogą okazać się zawyżone. W tym kontekście, ostrożna ocena wpływu trwałych cięć podatków lub wzrostu wydatków na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie kluczowa dla utrzymania silnej pozycji budżetowej i zapewnienia w długim okresie stabilności finansów publicznych, której zagrożenie kształtuje się na średnim poziomie. Aby wesprzeć płynne dostosowanie gospodarki w kontekście znacznej nierównowagi zewnętrznej, kurczenia się sektora mieszkaniowego oraz istniejącej różnicy w poziomie inflacji między Hiszpanią a resztą strefy euro ważne jest położenie nacisku na te pozycje w wydatkach, które zwiększają wydajność, jak badania i rozwój, infrastruktura i edukacja.

W świetle powyższej oceny, mimo utrzymania silnej pozycji budżetowej, Hiszpania powinna dążyć do dalszej poprawy stabilności finansów publicznych w długim okresie za pomocą dodatkowych działań, które ograniczą przyszły wpływ starzenia się społeczeństwa na programy wydatków.

Hiszpanię wzywa się również do ściślejszego przestrzegania terminów przedkładania programów stabilności i konwergencji ustalonych w kodeksie postępowania.

### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS grudzień 2007</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>
	KOM listopad 2007	3,9	3,8	3,0	2,3	nd.
	PS grudzień 2006	3,8	3,4	3,3	3,3	nd.

<sup>(1)</sup> W szczególności braki danych odnotowano w: tabeli 1b (zmiany cen), pozycji 3 (HICP); tabeli 1c (sytuacja na rynku pracy), pozycji 6 (wynagrodzenia pracowników); brakuje też danych na temat klasyfikacji funkcjonalnej wydatków publicznych.

		2006	2007	2008	2009	2010
Inflacja HICP (%)	<b>PS grudzień 2007</b> <sup>(4)</sup>	<b>3,4</b>	<b>2,7</b>	<b>3,3</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>
	KOM listopad 2007	3,6	2,6	2,9	2,7	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i> <sup>(4)</sup>	3,5	2,7	2,6	2,5	nd.
Luka produktowa <sup>(1)</sup> (% potencjalnego PKB)	<b>PS grudzień 2007</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 1,4</b>	<b>- 1,9</b>	<b>- 1,6</b>
	KOM listopad 2007 <sup>(2)</sup>	- 0,6	- 0,5	- 0,9	- 1,8	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	- 0,9	- 1,2	- 1,5	- 1,6	nd.
Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata (% PKB)	<b>PS grudzień 2007</b>	<b>- 8,1</b>	<b>- 9,0</b>	<b>- 8,9</b>	<b>- 8,8</b>	<b>- 8,7</b>
	KOM listopad 2007	- 8,1	- 8,7	- 9,1	- 9,3	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	- 7,5	- 8,2	- 8,4	- 8,7	nd.
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS grudzień 2007</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
	KOM listopad 2007	1,8	1,8	1,2	0,6	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	1,4	1,0	0,9	0,9	nd.
Wynik pierwotny (% PKB)	<b>PS grudzień 2007</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>
	KOM listopad 2007	3,5	3,4	2,7	2,1	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	3,0	2,5	2,3	2,2	nd.
Wynik w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne <sup>(1)</sup> (% PKB)	<b>PS grudzień 2007</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>
	KOM listopad 2007	2,1	2,0	1,6	1,4	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	1,8	1,5	1,6	1,6	nd.
Wynik strukturalny <sup>(3)</sup> (% PKB)	<b>PS grudzień 2007</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>
	KOM listopad 2007	2,1	2,0	1,6	1,4	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	1,8	1,5	1,6	1,6	nd.
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PS grudzień 2007</b>	<b>39,7</b>	<b>36,2</b>	<b>34,0</b>	<b>32,0</b>	<b>30,0</b>
	KOM listopad 2007	39,7	36,3	34,6	33,0	nd.
	<i>PS grudzień 2006</i>	39,7	36,6	34,3	32,2	nd.

## Uwagi:

(1) Podane w programie wartości luki produktowej oraz wyniku w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programach.

(2) W oparciu o szacowany potencjalny wzrost wysokości — odpowiednio — 3,5 %, 3,7 %, 3,4 % i 3,2 % w latach 2006–2009.

(3) W najnowszym programie oraz w jesiennej prognozie służb Komisji nie uwzględniono żadnych środków jednorazowych ani tymczasowych.

(4) Deflator spożycia indywidualnego gospodarstw domowych.

## Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2007 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.