

OPINIA RADY**z dnia 27 marca 2007 r.****w sprawie zaktualizowanego programu stabilności na lata 2006-2009 przedstawionego przez Hiszpanię**

(2007/C 89/03)

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 ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 27 marca 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program stabilności przedstawiony przez Hiszpanię obejmujący lata 2006–2009 ⁽²⁾.
- (2) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że wzrost realnego PKB zmniejszy się z 3,8 % w 2006 r. do średnio 3,3 % w pozostałej części okresu objętego programem. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Przedstawione w programie przewidywania dotyczące inflacji również wydają się realistyczne. Zakładana różnica między krajową stopą inflacji a jej stopą w strefie euro jest wciąż znaczna, mimo tendencji spadkowej. Mimo że w perspektywie krótkoterminowej przewidywania mogą ulec poprawie, istnieje również ryzyko pogorszenia tego scenariusza w perspektywie średnioterminowej ze względu na brak równowagi gospodarczej, tzn. rosnące zadłużenie gospodarstw domowych, powiększający się deficyt na rachunku obrotów bieżących oraz możliwość szybszego niż przewidziano w programie zakończenia się długotrwałego rozwoju budownictwa mieszkaniowego.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 1,5 % PKB, w pełnej zgodności ze zaktualizowanym programem stabilności, mimo że w poprzedniej zaktualizowanej wersji programu stabilności zakładano, że osiągnie ona 0,9 % PKB. Wspomniany pozytywny wynik jest rezultatem wyższych niż oczekiwano dochodów związanych ze znacznym tempem tworzenia nowych miejsc pracy i z dynamicznym wzrostem zysków przedsiębiorstw, co według szacunków zwiększyło dochody z podatków bezpośrednich znacznie powyżej nominalnego wzrostu PKB.
- (4) W aktualizacji programu wyznaczono cele dotyczące (i) utrzymania stabilności makroekonomicznej i budżetowej oraz (ii) wspierania podnoszenia wydajności poprzez rozwój infrastruktury, kapitału technicznego i zasobów ludzkich. Przewiduje się spadek nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych z 1,4 % PKB w 2006 r. do około 1 % w 2009 r. Zmiany nadwyżki pierwotnej będą miały podobny przebieg, a jej poziom spadnie z 3 % PKB w 2006 r. do 2,25 % w 2009 r. W okresie objętym programem dochody powinny obniżyć się o 0,2 % PKB, natomiast wydatki pierwotne powinny wzrosnąć o około 0,5 % PKB, co zostanie częściowo skompensowane zmniejszeniem się obciążeń z tytułu odsetek. W poprzedniej aktualizacji przewidywano mniejsze nadwyżki przy zasadniczo zbliżonych perspektywach makroekonomicznych. Różnica pomiędzy obiema aktualizacjami polega na znacznie wyższej od przewidywanej rok wcześniej nadwyżce w 2006 r., co według prognoz ma spowodować korzystny efekt przeniesienia na cały okres objęty programem.

⁽¹⁾ 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://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

⁽²⁾ Aktualizacja została przedstawiona trzy tygodnie po terminie wyznaczonym w kodeksie postępowania na 1 grudnia.

- (5) Przewiduje się nieznaczny spadek salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, od nadwyżki wynoszącej około 1,75 % PKB w 2006 r. do nadwyżki w wysokości 1,5 % na koniec okresu objętego programem. Podobnie jak w poprzedniej aktualizacji programu stabilności, przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest zrównoważenie budżetu w kategoriach strukturalnych, przy czym zakłada się, że cel ten zostanie osiągnięty z dużym marginesem bezpieczeństwa w całym okresie objętym programem. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt wynoszący około 1,25 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu. Cel średniookresowy mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i państw członkowskich grupy ERM II w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest bardziej ambitny niż nakazywałyby wskaźnik zadłużenia i długoterminowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (6) Ryzyko związane z zawartymi w programie prognozami budżetowymi wydaje się zasadniczo zrównoważone. Scenariusz makroekonomiczny, na którym opiera się aktualizacja, jest realistyczny, a prognozy dotyczące dochodów wydają się świadczyć o ostrożnych założeniach. W odniesieniu do wydatków istnieje ryzyko ich przekroczenia w niektórych przypadkach (na szczeblu władz regionalnych), jeżeli utrzymają się wcześniejsze tendencje w odniesieniu do opieki zdrowotnej i edukacji.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka kurs polityki budżetowej wydaje się wystarczający do utrzymania celu średniookresowego w całym okresie objętym programem, tak jak przewidziano to w programie. Zapewnia on także wystarczający margines bezpieczeństwa na wypadek przekroczenia progu deficytu w wysokości 3 % PKB przy normalnych wahaniami makroekonomicznych w poszczególnych latach. Przewidywany w programie kurs polityki fiskalnej jest zgodny z paktem na rzecz stabilności i wzrostu.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto obniżył się do poziomu poniżej 40 % PKB, czyli znacznie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 %. Program przewiduje dalszy spadek wskaźnika zadłużenia o 8 punktów procentowych w okresie objętym programem.
- (9) Długoterminowy wpływ starzenia się społeczeństwa na budżet jest w Hiszpanii znacznie wyższy od średniej w UE, co wynika głównie z przewidywanego w nadchodzących dekadach znacznego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB. Lepsza niż w 2005 r. wyjściowa sytuacja budżetowa pozwala na złagodzenie przewidywanego długoterminowego wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet, jednak nie wystarcza do pełnego pokrycia znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się populacji. Utrzymanie wysokiej nadwyżki pierwotnej w perspektywie średnioterminowej i realizacja kolejnych działań służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa przyczyniłyby się do zmniejszenia ryzyka dotyczącego stabilności finansów publicznych. Generalnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Hiszpanii kształtują się na średnim poziomie.
- (10) Program stabilności zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu przedstawionego w październiku 2006 r. sprawozdania z realizacji krajowego programu reform w ramach średniookresowej strategii fiskalnej. Podano w nim — choć nie w sposób systematyczny — pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform i wydaje się, że w przedstawionych prognozach budżetowych uwzględniono skutki działań nakreślonych w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przedstawione w programie stabilności środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności w obu programach zaplanowano stopniowe zwiększenie wydatków publicznych na badania i rozwój oraz wzrost inwestycji w infrastrukturę.
- (11) Przedstawiona w programie strategia budżetowa jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania odnośnie do danych, określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ W szczególności nie podano danych na temat inflacji HICP oraz wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z podziałem na funkcje.

Rada uważa, że sytuację budżetową w średnim okresie można uznać za dobrą, zaś strategia budżetowa stanowi przykład prawidłowej polityki fiskalnej, prowadzonej zgodnie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Utrzymanie dobrej sytuacji budżetowej i tym samym unikanie ekspansywnego kursu polityki fiskalnej ma istotne znaczenie wobec znacznej i nasilającej się nierównowagi zewnętrznej oraz znacznej różnicy między krajową stopą inflacji a jej stopą w strefie euro.

W świetle powyższej oceny, a w szczególności wobec prognozowanego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, Rada wzywa Hiszpanię do dalszej poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych za pomocą dodatkowych działań, które zapobiegą przyszłemu wpływowi starzenia się społeczeństwa na programy wydatków.

Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009
Realny PKB (zmiana w %)	PS grudzień 2006	3,5	3,8	3,4	3,3	3,3
	KOM listopad 2006 ⁽⁷⁾	3,5	3,8	3,4	3,3	nd.
	PS grudzień 2005	3,4	3,3	3,2	3,2	nd.
Inflacja HICP ⁽⁶⁾ (%)	PS grudzień 2006 ⁽⁶⁾	3,4	3,5	2,7	2,6	2,5
	KOM listopad 2006	3,4	3,6	2,8	2,7	nd.
	PS grudzień 2005 ⁽⁶⁾	4,2	3,5	3,3	3,2	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	0,9	0,9	1,2	1,5	1,6
	KOM listopad 2006 ⁽⁵⁾	0,8	0,9	1,1	1,3	nd.
	PS grudzień 2005 ⁽¹⁾	0,5	0,8	1,1	0,7	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	PS grudzień 2006	1,1	1,4	1,0	0,9	0,9
	KOM listopad 2006	1,1	1,5	1,1	0,9	nd.
	PS grudzień 2005	1,0	0,9	0,7	0,6	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	PS grudzień 2006	2,9	3,0	2,5	2,3	2,2
	KOM listopad 2006	2,9	3,1	2,7	2,3	n,d.
	PS grudzień 2005	2,8	2,6	2,2	2,0	n,d.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽¹⁾	1,5	1,8	1,5	1,6	1,6
	KOM listopad 2006	1,5	1,9	1,6	1,4	nd.
	PS grudzień 2005 ⁽¹⁾	1,2	1,2	1,2	0,9	nd.
Saldo strukturalne ⁽²⁾ (% PKB)	PS grudzień 2006 ⁽³⁾	1,5	1,8	1,5	1,6	1,6
	KOM listopad 2006 ⁽⁴⁾	1,5	1,9	1,6	1,4	nd.
	PS grudzień 2005	1,2	1,2	1,2	0,9	nd.

		2005	2006	2007	2008	2009
Dług publiczny brutto (% PKB)	PS grudzień 2006	43,1	39,7	36,6	34,3	32,2
	KOM listopad 2006	43,1	39,7	37,0	34,7	nd.
	PS grudzień 2005	43,1	40,3	38,0	36,0	nd.

Uwagi:

- (1) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.
(2) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.
(3) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z programem.
(4) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2006 r.
(5) W oparciu o szacunkowy potencjalny wzrost w wysokości odpowiednio 3,9 %, 3,8 %, 3,6 % i 3,6 % w latach 2005-2008.
(6) Deflator spożycia indywidualnego gospodarstw domowych zamiast inflacji HICP.
(7) Zgodnie z pierwszymi szacunkami wzrost w 2006 r. wyniósł 3,9 %. W śródkresowej prognozie służb Komisji z dnia 16 lutego 2007 r. wskaźnik wzrostu na rok 2007 oszacowano na 3,7 %.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM), obliczenia służb Komisji.