

NÕUKOGU ARVAMUS,**10. märts 2009,****Hispaania ajakohastatud stabiilsusprogrammi kohta aastateks 2008–2011**

(2009/C 68/04)

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut,

võttes arvesse nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrust (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta ⁽¹⁾, eriti selle artikli 5 lõiget 3,

võttes arvesse komisjoni soovitusi,

pärast konsulteerimist majandus- ja rahanduskomiteega,

ON ESITANUD KÄESOLEVA ARVAMUSE:

- (1) Nõukogu vaatas 10. märtsil 2009 läbi Hispaania ajakohastatud stabiilsusprogrammi, mis hõlmab ajavahemikku 2008–2011.
- (2) Vastavalt komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoosile on Hispaania SKP reaalkasv 2008. aastal aeglustunud 1,25 %-ni. Hispaania on silmitsi nii sisemiste kui ka väliste kohandamisraskustega. Riigi eluasemesektor tõmbub koomale ning eluasemehinnad kukuvad. Väline probleem on võla kiire suurenemine püsiva jooksevkonto defitsiidi lõhe tõttu, mille tulemusena on tõusnud intressimaksud välismaal. Alates 2008. aasta esimesest poolest on Hispaania ametiasutused võtnud erinevaid meetmeid majanduse stimuleerimiseks. Need hõlmavad ajutisi ja püsivaid maksukärpeid ja investimisprojekte, mis moodustasid 2009. aastal 2 % SKPst, ning mitmeid struktuurireforme. Lisaks neile vabalt valitud meetmetele mõjutab tõsiselt riigi rahandust majanduskasvu aeglustumine, mis piirab täiendavate impulsside andmist majandusse, ilma pikaajalist tugevat eelarveseisundit ohustamata. Seepärast on Hispaanial ees raske ülesanne stimuleerida potentsiaalset kasvu olukorras, kus majanduskasv on pikaajalises languses, lihtsustades samal ajal käimasolevat praeguse makromajandusliku tasakaalustamatuse korrigeerimist.
- (3) Programmi aluseks oleva makromajandusliku stsenaariumi kohaselt väheneb SKP reaalkasv 2009. aastal 1,6 % ning hakkab taas suurenema 2010. aastal (1,2 %) ja 2011. aastal (2,6 %). SKP kasvu kiirenemist soodustab peamiselt sisenõudlus, samal ajal prognoositakse maksebilansi puudujäägi vähenemist ligikaudu 9 %-lt SKPst 2008. aastal 5,5 %-le 2011. aastal. Programmis võetakse arvesse majanduskasvu aeglustumisega seoses võetud stimuleerivaid meetmeid, kuid ei esitata selgeid arvutusi selle kohta, kuidas need mõjutavad SKP reaalkasvu. Olemasoleva teabe ⁽²⁾ põhjal hinnates näib, et see stsenaarium põhineb pisut optimistlikel kasvuprognoosidel 2009. aastaks ning selgelt optimistlikel prognoosidel sellele järgneval perioodil. Programmis prognoositakse maksebilansi puudujäägi vähenemist 9,2 %-lt SKPst 2008. aastal 5,4 %-le SKPst 2011. aastal tänu kaupade ja teenuste bilansi puudujäägi vähenemisele.
- (4) Komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoosi kohaselt on valitsemissektori eelarve puudujääk 2008. aastal 3,4 % SKPst, ⁽³⁾ mis on kooskõlas ajakohastatud stabiilsusprogrammis esitatud arvuga. See on siiski palju väiksem, kui eelmises ajakohastatud programmis prognoositud ülejääk 1,2 % SKPst. Eelarveseisundit on halvendanud nii vabalt valitud meetmed kui ka oluliselt vähenenud majandustegevus. Otsese maksutululooline vähenemine tuleneb ühelt poolt üksikisiku ja ettevõtte tulumaksu vähenemisest ja teiselt poolt ettevõtete kasumi märkimisväärsest vähenemisest, mis on seotud madalseisuga varade

⁽¹⁾ EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1. Käesolevas tekstis osutatud dokumendid asuvad veebilehel: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Eelkõige on hindamisel võetud arvesse komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoosi, kuid ka pärast seda kättesaadavaks muutunud teavet.

⁽³⁾ Kuna teatati asutamislepingus sätestatud kontrollväärtuse ületamisest, koostas komisjon 18. veebruaril 2009 aruande asutamislepingu artikli 104 lõike 3 kohaselt.

turul, sealhulgas kinnisvaraturul. Kaudne maksutulude kahanemine oluliselt eratarbimise vähenemise tõttu, eelkõige mõjutab seda eluasemetehingute vähenemine, samuti avaldavad mõju tulused vähendavad ühekordsed meetmed, nagu muudatused käibemaksu tasumises ja tagastamises. Ülekulud kajastavad eelkõige automaatsete stabilisaatorite toimimist, st sotsiaaltoetuste, sealhulgas töötushüvitiste suurenemist.

- (5) Ajakohastatud programmi kohaselt on eelarve puudujääk 2009. aastal 5,8 % SKPst, kuid komisjoni talituste prognoosi kohaselt on see 6,2 %. Eelarvetasakaalu halvenemist on põhjendatud mitmete vabalt valitud meetmetega, mis moodustavad ligikaudu 2 % SKPst, kuid ka automaatsete stabilisaatorite toimimisega seoses majanduskasvu aeglustumisega (hinnanguliselt ligikaudu 1 % SKPst). Vabalt valitud meetmed hõlmavad 2008. aasta novembris vastuvõetud stimuleerivate meetmete paketti (veidi üle 1 % SKPst). Paketiga nähakse ette riikliku keskraha loomine riiklike investeeringute tegemiseks kohalikul tasandil (0,75 % SKPst), millega toetatakse uusi riiklike ehitusprojekte. Tulused vähendavad ühekordsed meetmed moodustavad ligikaudu 0,75 % SKPst ning hõlmavad käibemaksu tagastamise süsteemi muutmist ning üksikisiku tulumaksu vähendamist nende maksumaksjate puhul, kellel on võetud eluasemelae. Üldiselt on eelarvepoliitiline hoiak 2009. aastal ekspansiivne, mis on kooskõlas Euroopa majanduse elavdamise kavastatud soovitusel.
- (6) Olles saavutanud tipu 2009. aastal, prognoositakse valitsemissektori eelarve puudujäägi vähenemist alla 4 % SKPst 2011. aastal. Samuti väheneb esmase eelarvetasakaalu puudujääk 2011. aastaks 1,9 %-ni SKPst, samas 2009. aastal on see puudujääk 4,1 %. Valitsemissektori struktuurne eelarvepuudujääk suureneb 3,5 %-lt SKPst 2008. aastal 4,75 %-le 2009. aastal, mis näitab vabalt valitud meetmete mõju eelarvele, kuid samuti tulude vähenemist seoses kinnisvarasektoris käimasoleva kohandamisega. See ei hõlma 2009. aasta eelarves sisalduvate tulused vähendavaid ühekordseid meetmeid (0,75 protsendipunkti SKPst).

Ajakohastatud programmis määratakse kindlaks eelarve kohandamiskava, mille kohaselt paraneb struktuurne tasakaal 1,25 % SKPst 2010. aastal ja pisut rohkem kui 0,5 % SKPst 2011. aastal. Selle tulemusena peaks programmi kohaselt struktuurne eelarvepuudujääk vähenema 2,75 %-ni 2011. aastaks ⁽¹⁾. Vastavalt programmile on kõnealuse kohandamise eesmärk saavutada uuesti eelarve keskpika perioodi eesmärk, kuid seda ei loodeta saavutada programmiperioodi jooksul. Eelarveseisu parandamist 2010. aastal võib osaliselt seletada 2008. aasta novembris vastuvõetud stimuleerivate meetmete ajutise laadiga. Programmis ei esitata muid meetmeid, mis toetaksid eelarve struktuurse tasakaalu kavandatud parandamist. Valitsemissektori koguvõlg on 2008. aastal hinnanguliselt 39,5 %, ja prognoositakse, et see suureneb programmiperioodi jooksul ligikaudu 14 protsendipunkti. Võla suhte suurenemist peamiselt 2009. aastal soodustavad lisaks puudujäägi suurenemisele ja SKP kasvu aeglustumisele varade omandamine pankadelt finantsvaldkonna päästemeetmete paketi raames.

- (7) Eelarvetulemus võib programmiperioodi jooksul kujuneda prognoositust halvemaks. Esiteks näib, et ajakohastatud programmis prognoositud makromajanduslik stsenaarium põhineb optimistlikel kasvu-prognoosidel, eelkõige programmi viimaste aastate kohta. Samuti ei toetata 2010. ja 2011. aasta eelarve-eesmärke meetmetega; teatatud on üksnes 2008. aasta novembris vastuvõetud meetmepaketi mõju lõppemisest. Lisaks võib piirkondlike ja kohalike omavalitsuste eelarve jääda 2009. aastal minevasse, kusjuures omavalitsustelt ei nõuta tasakaalustamiskava esitamist nagu tavaliselt, kooskõlas eelarvestabiilsuse seadusega, mille kohaselt lubatakse teha selline erand juhul, kui reaalmajanduse aktiivsus erineb oluliselt esialgsetest prognoosidest. Võla suhte muutumine ei pruugi olla nii positiivne, kui ajakohastatud programmis on prognoositud, arvestades makromajandusliku stsenaariumiga seotud riske ja eelarve-eesmärke ning ebakindlust finantssektori päästemeetmete paketi raames antud tagatiste mõju osas. Finantssektori toetamiseks võetud meetmetega seotud võla suurenemise võib siiski pöörata vähenemiseks, kui toetuskava ja sellega seotud finantstehingud osutuvad edukaks.

⁽¹⁾ Kasutades programmis sisalduva teabe alusel ümberarvutatud tsükliiselt kohandatud tasakaalu ning komisjoni talituste kohaldatud ühekordsete ja muude ajutiste meetmete määratlust, oleks struktuurne tasakaal 2008. aastal 3,1 % SKPst, 2009. aastal - 4,1 % SKPst ja 2010. aastal - 3,4 % SKPst.

- (8) Elanikkonna vananemise pikaajaline mõju eelarvele on ELi keskmisest tunduvalt suurem, mis on peamiselt tingitud sellest, et pensionikulutuste osa SKPs suureneb märkimisväärselt järgmistel kümnenditel. Tugev eelarveseisund 2007. aastani aitas osaliselt leevendada elanikkonna vananemise prognoositud pikaajalist mõju eelarvele, kuid programmis prognoositud eelarvemuutuste mõju oleks vastupidine. Samuti halveneb võrreldes viimase ajakohastatud programmiga jätkusuutlikkus olulisel määral, kui võtta aluseks komisjoni talituste vaheprognoosis 2009. aastaks prognoositud eelarveseisund. Esmase eelarvetasakaalu parandamine keskpika perioodi jooksul ja täiendavate struktuursete meetmete rakendamine elanikkonna vananemisega seotud kulude olulise kasvu piiramiseks aitaksid vähendada suuri riske riigi rahanduse pikaajalisele jätkusuutlikkusele.
- (9) Keskpika perioodi eelarveraamistik on aidanud kavandada asjaomast eelarvepoliitikat ning selle rakendamine on andnud üldiselt häid tulemusi, kuigi need on halvenenud alates 2008. aastast. Kõnealust raamistikku ei ole kavas reformida. Programm sisaldab siiski mitmeid riigi rahanduse kvaliteedi parandamisele suunatud reforme. Tulude poolel hõlmavad need töötasuga seotud maksukoormuse vähendamist üksikisiku tulumaksusoodustuse kaudu, mille ülemmäär oleks 400 EUR maksumaksja kohta, mehhanismi maksusoodustuse suurendamiseks eluasemelaenu puhul, omandimaksu kõrvaldamist ning ettevõtete tulumaksureformi teise etapi käivitamist ning maksusüsteemi toimimise parandamisele suunatud meetmeid, nagu käibemaksu igakuine tagastamine. Kulude poolel hõlmavad reformid eelkõige tootlikke kulusid ning vajadust ohjata avaliku sektori vahetarbimist. Programmis rõhutatakse valitsuse poliitika ja avalike teenuste kvaliteedi eest vastutava riikliku agentuuri rolli hindamiskultuuri edendamist ning selle tegevus peaks parandama avalike teenuste tõhusust ja kvaliteeti.
- (10) Hispaania ametiasutused on vastu võtnud mitmeid meetmeid finantssektori stabiliseerimiseks. Suurendati hoiuste ja investeringute garantiifondi (20 000 EUR 100 000 EUR kontoomaniku ja panga kohta) ning loodi 30 miljardi EUR suurune (ligikaudu 3 % SKPst) fond finantsvarade omandamiseks, mida on võimalik suurendada 50 miljardi EUR ning mille eesmärk on edendada laenamist ettevõtjatele ja eraisikutele. Lisaks otsustasid ametiasutused anda majandus- ja rahandusministeeriumile eriload, mille alusel võib riik tagada kuni 100 miljardi EUR (10 % SKPst) Hispaania residentide pankade 2009. aastal tehtud rahastamistehinguid, mille tähtaeg on kolm kuud kuni kolm aastat, ning osta võlakirju, mida Hispaania residentide pangad on emitteerinud omavahendite tugevdamiseks.
- (11) Hispaania valitsus võttis olulisi vabalt valitud fiskaalmeetmeid seoses majanduskasvu aeglustumisega. 2009. aasta stimuleerivate meetmete pakett on kooskõlas 2008. aasta detsembris Euroopa Ülemkogu heakskiidetud Euroopa majanduse elavdamise kavaga ning sobiv vahend majanduskasvu aeglustumisega toimetulemiseks, toetades ajutiselt majandustegevust 2009. aastal. Selles keskendutakse peamiselt investeringutele, majapidamiste ostujõu suurendamisele, äritegevuse soodustamisele ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtjate toetamisele. Osa meetmeid (suurusjärgus ligikaudu 1 % SKPst) esitati juba 2008. aasta aprillis ja augustis vastuvõetud eripakettides ning ülejäänud on uued meetmed, mis võeti vastu 2008. aasta novembris esitatud stimuleerivate eelarvemeetmete paketi osana (veidi üle 1 % SKPst). 2008. aasta novembris vastuvõetud pakett on õigeaegne, kindla eesmärgiga ja ajutine. Meetmed vastavad üldiselt peamistele lühemas perspektiivis seatud poliitikaeesmärkidele. Ajakohastatud programmis on esitatud ka mitmed struktuursed meetmed, mis on osa pikemaajalisest majanduspoliitika reformikavast, kuid aitavad ka toime tulla majanduskasvu aeglustumisest põhjustatud raskustega. Kõnealused meetmed on seotud keskpika perioodi reformikavaga ning komisjoni 28. jaanuaril 2009 majanduskasvu ja tööhõivet käsitleva Lissaboni strateegia kohaselt esitatud riigispetsiifiliste soovitusetega. Need meetmed peavad suurendama kasvupotentsiaali, konkurentsivõimet ja tööhõivet, toetama ebasoodsas olukorras olevate inimeste sissetulekuid ning võimaldavad üle võtta teenusedirektiivi sätteid.

- (12) Programmis prognoositud üldine eelarveseisund on 2009. aastal ekspansiivne ning 2010. aastal veidi piirav. Eelkõige nähakse programmiga ette 2009. aasta ekspansiivse eelarvepoliitika suunamuutus 2010. aastal ning eelarve täiendav struktuurine paranemine 2011. aastal. Arvestades eelarvekadega seotud riske, nõuab suunamuutus 2010. aastal lisameetmete rakendamist. Programmi prognoosi kohaselt on valitsemissektori eelarve puudujääk endiselt üle kontrollväärtuse 3 % SKPst. Programmiga ettenähtud puudujäägi vähendamist 2010. aastal ja pärast seda ei toetata meetmetega.
- (13) Seoses stabiilsus- ja lähenemisprogrammide tegevusjuhendis esitatud andmenõuetega esineb programmis kohustuslike ja vabatahtlike andmete puhul teatavaid puudujääke ⁽¹⁾.

Kokkuvõttes võib järeldada, et majandustegevuse järsk langus ja mõned vabalt valitud meetmed on viinud Hispaania riigieelarve 2008. aastal üle pika aja, kui eelarve oli tasakaalus või ülejäägis, puudujääki üle 3 % SKPst. Ajakohastatud stabiilsusprogrammiga nähakse ette majanduse oluline stimuleerimine eelarvemeetmetega 2009. aastal kooskõlas Euroopa majanduse elavdamise kavaga, et peatada majanduskasvu jätkuv aeglustumine. See suurendab valitsemissektori võlga, kuid võla suhe jääb samal ajal siiski alla 60 % SKPst. Eelarve pikaajalise jätkusuutlikkuse parandamine peaks olema prioriteet. Optimistlikud makromajanduslikud prognoosid võivad tähendada seda, et majanduskasv ei toeta eelarve konsolideerimist programmis prognoositud määral ning samal ajal ei toetata täielikult kohandamiskava konkreetsete meetmetega. Lisaks on oluline riigi rahanduse kvaliteedi parandamine, et toetada tasakaalustamata majanduse sujuvat kohandamist.

Eespool esitatud hinnangu alusel kutsutakse Hispaaniat üles:

- i) rakendada plaanikohaselt 2009. aasta eelarvepoliitikat kooskõlas Euroopa majanduse elavdamise kavaga ning stabiilsuse ja kasvu pakti raames, samal ajal vältides riigi rahanduse edasist halvenemist 2009. aastal, ning viima otsustavalt ellu struktuurine konsolideerimine 2010. aastal ja pärast seda, toetades seda meetmetega;
- ii) parandama riigi rahanduse pikaajalist jätkusuutlikkust, rakendades elanikkonna vananemisest tingitud kulude vähendamiseks täiendavaid meetmeid;
- iii) tagama, et eelarve konsolideerimise meetmete abil parandatakse kavakohaselt ka riigi rahanduse kvaliteeti, arvestades valitseva tasakaalustamatuse kohandamise vajalikkust.

Peamiste makromajanduslike ja eelarveprognooside võrdlus

		2007	2008	2009	2010	2011
SKP reaalkasv (muutuse %)	SP jaan 2009	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	KOM jaan 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	puudub
	SP dets 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	puudub
THHI inflatsioon (%)	SP jaan 2009	puudub	puudub	puudub	puudub	puudub
	KOM jaan 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	puudub
	SP dets 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	puudub

⁽¹⁾ Eelkõige puuduvad kohustuslikud andmed ühekordsete ja muude ajutiste meetmete kohta (tabel 2), vabatahtlikud andmed THHI kohta (tabel 1b), tööjõu tootlikkuse kohta tunnis (tabel 1c), valitsemissektori kulude kohta ülesannete lõikes (tabel 3) ja struktuurse tasakaalu kohta (tabel 5) ning üksikasjalik teave võlga seotud muutuste kohta (tabel 4), st kassa- ja tekkepõhise arvepidamise vahelised erinevused valitsemissektori võla muutustega seoses, finantsvarade netoakumuleerumine, erastamistulud, kursimuutuste mõju ja muu mõju, likviidsed finantsvarad, puhas finantsvõlg.

		2007	2008	2009	2010	2011
SKP lõhe ⁽¹⁾ (% potentsiaalsest SKPst)	SP jaan 2009	1,4	0,3	- 2,6	- 3,2	- 2,7
	KOM jaan 2009 ⁽²⁾	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	puudub
	SP dets 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	puudub
Netolaenu andmine/võtmine muu maailma suhtes (% SKPst)	SP jaan 2009	- 9,7	- 9,2	- 6,6	- 5,8	- 5,4
	KOM jaan 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	puudub
	SP dets 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	puudub
Valitsemissektori tulud (% SKPst)	SP jaan 2009	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
	KOM jaan 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	puudub
	SP dets 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	puudub
Valitsemissektori kulud (% SKPst)	SP jaan 2009	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
	KOM jaan 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	puudub
	SP dets 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	puudub
Valitsemissektori eelarve tasakaal (% SKPst)	SP jaan 2009	2,2	- 3,4	- 5,8	- 4,8	- 3,9
	KOM jaan 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	puudub
	SP dets 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	puudub
Esmane tasakaal (% SKPst)	SP jaan 2009	3,8	- 1,9	- 4,1	- 2,9	- 1,9
	KOM jaan 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	puudub
	SP dets 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	puudub
Tsükliliselt kohandatud tasakaal ⁽¹⁾ (% SKPst)	SP jaan 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	KOM jaan 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	puudub
	SP dets 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	puudub
Struktuurne tasakaal ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (% SKPst)	SP jaan 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	KOM jaan 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	puudub
	SP dets 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	puudub

		2007	2008	2009	2010	2011
Valitsemissektori koguvõlg (% SKPst)	SP jaan 2009	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
	KOM jaan 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	puudub
	SP dets 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	puudub

Märkused:

- (¹) Programmi raames esitatud teabe alusel komisjoni talituste arvatud tsükliliselt kohandatud tasakaal ja SKP lõhe.
- (²) Põhineb hinnangulisel potentsiaalsel kasvul, mis aastateks 2007–2010 on vastavalt 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % ja 0,9 %.
- (³) Tsükliliselt kohandatud tasakaal, v.a ühekordsed ja muud ajutised meetmed. Viimane programm ei sisalda ühekordseid meetmeid. Ühekordsed ja muud ajutised meetmed on 2008. aastal alla 0,5 % SKPst ning 2009. aastal üle 0,5 % (kõik suurendavad puudujaaki ning on esitatud komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoosis).
- (⁴) Kasutades programmis sisalduva teabe alusel ümberarvutatud tsükliliselt kohandatud tasakaalu ning komisjoni talituste kohaldatud ühekordsete ja muude ajutiste meetmete määratlust, oleks struktuurne tasakaal 2008. aastal – 3,1 % SKPst, 2009. aastal – 4,1 % SKPst ja 2010. aastal – 3,4 % SKPst.

Allikad:

Stabiilsusprogramm (SP); komisjoni talituste 2009. aasta jaanuari vaheprognoos (KOM); komisjoni talituste arvutused.