

STANOVISKO RADY

z 10. marca 2009

k aktualizovanému programu stability Španielska na roky 2008 – 2011

(2009/C 68/04)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva,

so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (¹), a najmä na jeho článok 5 ods. 3,

so zreteľom na odporúčanie Komisie,

po porade s Hospodárskym a finančným výborom,

ZAUJALA TOTO STANOVISKO:

- (1) Rada 10. marca 2009 preskúmala aktualizovaný program stability Španielska, ktorý zahŕňa obdobie rokov 2008 až 2011.
- (2) Podľa priebežnej predpovede útvarov Komisie z januára 2009 by sa mal rast HDP Španielska v roku 2008 reálne spomaliť na 1,25 %. Španielsko čelí výzvam súvisiacim s vnútornými a vonkajšími úpravami. Sektor bývania na domácom trhu sa znižuje, pričom cena domov a bytov klesá. Vo vzťahu k zahraničiu pretrvávajúci schodok bežného účtu viedol k rýchlo rastúcej zadlženosti, ktorá mala za následok zvýšenie úrokových platieb v zahraničí. Od prvej polovice roku 2008 prijali španielske orgány rôzne opatrenia na stimulovanie hospodárskej činnosti. Opatrenia zahŕňajú dočasné a trvalé zníženie daní a investičné projekty, ktoré v roku 2009 dosahujú približne 2 % HDP, ako aj rad štrukturálnych reforiem. Okrem týchto diskrečných opatrení sú verejné financie vážne ovplyvnené hospodárskym poklesom, ktorý obmedzuje priestor na ďalšie fiškálne impulzy bez ohrozenia zdravej dlhobohéj rozpočtovej pozície. Z toho dôvodu Španielsko čelí výzve, aby zvýšilo potenciálny rast počas dlhotrvajúceho poklesu a zároveň uľahčilo prebiehajúcu korekciu existujúcich makroekonomických nerovnováh.
- (3) V makroekonomickom scenári, z ktorého program vychádza, sa predpokladá, že HDP sa v roku 2009 reálne zníži o 1,6 % a v ďalších dvoch rokoch sa zotaví, pričom rast reálneho HDP bude v roku 2010 na úrovni 1,2 % a v roku 2011 na úrovni 2,6 %. Zrýchlenie vyvolá najmä domáci dopyt, zatiaľ čo vonkajší deficit má podľa prognózy klesnúť z viac ako 9 % HDP v roku 2008 na 5,5 % v roku 2011. V programe sa zohľadňujú stimulačné opatrenia prijaté ako reakcia na hospodársky pokles, ale neuvádzajú sa v ňom explicitné odhady ich vplyvu na rast reálneho HDP. Zdá sa, že tento scenár, hodnotený na základe v súčasnosti dostupných informácií (²), vychádza z mierne priaznivých predpokladov rastu na rok 2009 a z podstatne priaznivejších predpokladov na neskoršie obdobie. Na základe zníženia deficitu bilancie tovarov a služieb sa v programe predpokladá pokles deficitu zahraničného obchodu z 9,2 % HDP v roku 2008 na 5,4 % HDP v roku 2011.
- (4) V priebežnej predpovedi útvarov Komisie z januára 2009 sa deficit verejných financií na rok 2008 odhaduje vo výške 3,4 % HDP (³) v súlade s údajom obsiahnutým v aktualizovanom programe stability. Tento odhad je však oveľa nižší ako cieľový prebytok vo výške 1,2 % HDP stanovený v predchádzajúcej aktualizácii. Zhoršenie rozpočtu vyplýva z diskrečných opatrení a oveľa slabšej hospodárskej činnosti. Pokles príjmov z priamych daní odzrkadľuje kombináciu zníženia daní fyzických a právnických osôb a významného poklesu ziskov spoločností spojeného so slabými kapitálovými tržmi vrátane trhov s nehnuteľnosťami spojeného so slabými tržmi s aktívami vrátane trhov s nehnuteľnosťami.

(¹) Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1. Dokumenty uvedené v tomto texte sú prístupné na internetovej stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

(²) V hodnotení sa zohľadňuje najmä priebežná predpoveď útvarov Komisie z januára 2009, ale aj iné informácie, ktoré sa odvtedy sprístupnili.

(³) So zreteľom na oznámené porušenie referenčnej hodnoty zmluvy Komisia 18. februára 2009 vypracovala správu podľa článku 104 ods. 3 zmluvy.

Príjmy z nepriamych daní klesli v dôsledku spomalenia spotrebiteľských výdavkov a najmä zníženého obchodovania s domami a bytmi, ako aj v dôsledku jednorazových opatrení zameraných na zníženie príjmov, ako sú napríklad zmeny platieb a vracania odpočtov DPH. Prekročenie výdavkov odráža hlavne fungovanie automatických stabilizátorov prostredníctvom vyšších sociálnych transferov vrátane dávok v nezamestnanosti.

- (5) V aktualizácii sa plánuje rozpočtový deficit vo výške 5,8 % HDP v roku 2009 v porovnaní s prognózou vo výške 6,2 % uvedenou v priebežnej predpovedi útvarov Komisie. Zhoršenie rozpočtového salda sa vysvetľuje prijatím niekoľkých diskrečných opatrení predstavujúcich približne 2 % HDP, ale aj činnosťou automatických stabilizátorov reagujúcich na hospodársky pokles (odhad približne na úrovni 1 % HDP). Diskrečné opatrenia zahŕňajú stimulačný balík z novembra 2008 (o niečo viac ako 1 % HDP). V balíku sa plánuje vytvorenie Centrálného štátneho fondu pre miestne verejné investície, dotovaného sumou vo výške 0,75 % HDP, s cieľom realizovať nové verejné práce. Jednorazové opatrenia na zníženie príjmu predstavujú približne 0,75 % HDP vrátane úpravy systému vracania odpočtov DPH a zníženia zrážkovej dane z osobného príjmu v prípade daňových poplatníkov, ktorí majú hypotéky. Pozícia fiškálnej politiky v roku 2009 bude vo všeobecnosti expanzívna, v súlade s odporúčaním európskeho plánu na oživenie hospodárstva.
- (6) Predpokladá sa, že celkový deficit po dosiahnutí vrcholu v roku 2009 klesne v roku 2011 pod 4 % HDP. Podobne, primárne saldo dosiahne do roku 2011 deficit vo výške 1,9 % HDP v porovnaní s deficitom 4,1 % v roku 2009. Zo štrukturálneho hľadiska sa deficit verejných financií zvýši z 3,5 % HDP v roku 2008 na 4,75 % v roku 2009, čo odzrkadľuje rozpočtový vplyv diskrečných opatrení, ale aj zníženie príjmu v súvislosti s prebiehajúcou úpravou v sektore nehnuteľností. V tom nie sú zahrnuté jednorazové opatrenia v rozpočte na rok 2009 zamerané na zníženie príjmov vo výške 0,75 % HDP.

V aktualizácii sa ustanovuje trend fiškálnej úpravy, predpokladajúci zlepšenie štrukturálneho salda o 1,25 % HDP v roku 2010 a o niečo viac ako 0,5 % HDP v roku 2011. V dôsledku toho sa v programe predpokladá zníženie štrukturálneho deficitu na 2,75 % v roku 2011 ⁽¹⁾. Podľa programu je cieľom tejto úpravy opätovné dosiahnutie strednodobého rozpočtového cieľa, ktorým je vyvážená pozícia, nepredpokladá sa však, že bude splnený v rámci programového obdobia. Zlepšenie v roku 2010 možno čiastočne vysvetliť dočasným charakterom stimulačného balíka prijatého v novembri 2008. Okrem toho v programe sa nešpecifikujú opatrenia na podporu plánovaného poklesu štrukturálneho salda. Predpokladá sa, že hrubý verejný dlh, ktorý podľa odhadu v roku 2008 dosiahne 39,5 % HDP, sa počas programového obdobia zvýši o približne 14 percentuálnych bodov. Okrem zvýšenia deficitu a poklesu rastu HDP prispieva k zvýšeniu pomeru dlhu k HDP nadobudnutie aktív od bánk v rámci záchranného finančného balíka, a to najmä v roku 2009.

- (7) Rozpočtové výsledky sú vystavené rizikám zhoršovania počas celého programového obdobia. Po prvé, zdá sa, že makroekonomický scenár plánovaný v aktualizácii vychádza z priaznivých predpokladov rastu, najmä pokiaľ ide o okrajové roky programu. Po druhé, rozpočtové ciele na roky 2010 a 2011 nie sú opreté o opatrenia, okrem oznámeného zrušenia balíka z novembra 2008. Regionálne a miestne samosprávy sa okrem toho môžu v roku 2009 dostať do deficitu bez obvyklej povinnosti predložiť plán na opätovné dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v súlade so zákonom o rozpočtovej stabilite, ktorý umožňuje túto výnimku v prípadoch, keď sa skutočná hospodárska aktivita výrazne odlišuje od pôvodných prognóz. Vývoj pomeru dlhu k HDP môže byť menej priaznivý oproti očakávaniu v aktualizácii vzhľadom na riziká, ktorým je vystavený makroekonomický scenár a rozpočtové ciele, a vzhľadom na neistotu, pokiaľ ide o vplyv záruk poskytnutých v kontexte záchranného finančného balíka. Zvýšenie dlhu v súvislosti s opatreniami prijatými na podporu finančného sektora by sa zvrátilo v prípade, že podporný program a finančné operácie, ktoré sú s ním spojené, by boli úspešné.

⁽¹⁾ Pri použití prepočítaného cyklicky upraveného salda založeného na údajoch v programe a definície jednorazových a iných dočasných opatrení uplatňovanej útvarmi Komisie by štrukturálne saldo predstavovalo - 3,1 % HDP v roku 2008, - 4,1 % v roku 2009 a - 3,4 % v roku 2010.

- (8) Dlhodobý vplyv starnutia obyvateľstva na rozpočet je výrazne vyšší ako priemer EÚ, najmä v dôsledku pomerne vysokého nárastu výdavkov na dôchodky ako podielu HDP počas nadchádzajúcich desaťročí. I keď silná rozpočtová pozícia do roku 2007 prispela k čiastočnému vyrovnaniu plánovaného dlhodobého vplyvu starnutia obyvateľstva na rozpočet, výsledok vývoja rozpočtu plánovaného v programe by bol opačný. Takisto, ak by sa rozpočtová pozícia na rok 2009 podľa prognózy uvedenej v priebežnej predpovedi útvarov Komisie považovala za východiskovú pozíciu, rozdiel v udržateľnosti by sa vo vzťahu k poslednej aktualizácii podstatne zväčšil. Zlepšenie primárneho salda v strednodobom horizonte a zavádzanie ďalších štrukturálnych opatrení zameraných na obmedzenie výrazného nárastu výdavkov súvisiacich s vekom by prispelo k zníženiu vysokých rizík pre dlhodobú udržateľnosť verejných financií.
- (9) Strednodobý rozpočtový rámec prispel k presadzovaniu primeraného fiškálneho plánovania a všeobecne vykazuje dobrú výkonnosť, i keď od roku 2008 sa zhoršila. Neplánujú sa žiadne reformy tohto rámca. V programe sa však vytyčuje niekoľko reforiem zameraných na zlepšenie kvality verejných financií. Na strane príjmov zahŕňajú tieto reformy zníženie daňového zaťaženia príjmu zo zárobkovej činnosti prostredníctvom úľavy na dani z osobného príjmu až do výšky 400 EUR na jedného daňovníka, mechanizmus na poskytnutie úľavy na dani na splácanie hypotéky, zrušenie dane z bohatstva a druhú etapu reformy daní z príjmu právnických osôb ako aj opatrenia zamerané na zlepšenie fungovania daňového systému, ako napríklad možnosť vrátenia odpočtu DPH do jedného mesiaca. Na strane výdavkov sa uprednostňujú produktívne výdavky spoločne s potrebou obmedziť bezprostrednú verejnú spotrebu. V programe sa zdôrazňuje úloha Štátnej agentúry na hodnotenie kvality verejnej politiky a služieb ako krok k presadzovaniu kultúry hodnotenia, ktorá by zvýšila účinnosť a kvalitu verejných služieb.
- (10) Španielske orgány prijali viaceré opatrenia na stabilizáciu finančného sektora. Tieto opatrenia zahŕňajú zvýšenie sumy depozitného a investičného záručného fondu (z 20 000 na 100 000 EUR na jedného majiteľa účtu a banku) a vytvorenie fondu na nákup finančných aktív s cieľom podporovať pôžičky podnikom a jednotlivcom, dotovaného sumou 30 miliárd EUR (takmer 3 % HDP) vrátane možnosti zvýšenia až na 50 miliárd EUR. Okrem toho orgány rozhodli o udelení mimoriadnych oprávnení ministerstvu hospodárstva a financií na poskytovanie štátnych záruk na nové finančné transakcie bánk so sídlom v Španielsku v roku 2009 do výšky 100 miliárd EUR (10 % HDP), so splatnosťou tri mesiace až tri roky a na nákup cenných papierov vydaných bankami so sídlom v Španielsku s cieľom posilniť vlastné zdroje.
- (11) Španielska vláda prijala významné diskrečné fiškálne opatrenia ako reakciu na hospodársky pokles. Stimulačný balík na rok 2009 je v súlade s európskym plánom na oživenie hospodárstva, ktorý v decembri 2008 schválila Európska rada, a predstavuje primeranú odpoveď na hospodársky pokles, pričom poskytuje dočasnú podporu hospodárskej činnosti v roku 2009. Zameriava sa hlavne na investície, kúpnu silu domácností a podnikanie a malé a stredné podniky. Opatrenia, ktoré predstavovali približne 1 % HDP, už boli naplánované v osobitných balíkoch v apríli a v auguste 2008, zatiaľ čo zvyšok zahŕňa nové opatrenia vo fiškálnom stimulačnom balíku predloženom v novembri 2008 (o niečo viac ako 1 % HDP). Tento balík z novembra 2008 je správne načasovaný, cieleň a dočasný. Opatrenia vo všeobecnosti reagujú na hlavné ciele politiky z hľadiska krátkodobého výhľadu. Aktualizácia tiež zahŕňa mnohé štrukturálne opatrenia, ktoré sú súčasťou dlhodobejšieho programu reforiem politiky, ale pomáhajú riešiť aj súčasné výzvy, ktoré predstavuje pokles. Tieto opatrenia sa týkajú programu strednodobých reforiem a špecifických odporúčaní pre jednotlivé krajiny, ktoré Komisia navrhla 28. januára 2009 v rámci lisabonskej stratégie pre rast a zamestnanosť. Zameriavajú sa na zvýšenie potenciálu rastu, posilnenie konkurencieschopnosti a zamestnanosti, ako aj na podporu príjmov znevýhodnených skupín a zahŕňajú transpozíciu smernice o službách.

- (12) Celková fiškálna pozícia v programe je v roku 2009 expanzívna a v roku 2010 mierne reštriktívna. Konkrétne, cieľom programu v roku 2010 je zmena fiškálnej expanzie z roku 2009 a ďalšie štrukturálne zlepšenie v roku 2011. Ak sa však zohľadnia riziká, ktorým sú vystavené rozpočtové plány, zmena v roku 2010 si vyžaduje ďalšie opatrenia, aby bola účinná. V programe sa predpokladá, že celkový deficit zostane nad 3 % referenčnej hodnoty HDP. Zníženie deficitu, ktoré sa predpokladá v programe na rok 2010 a na ďalšie obdobie, nemá oporu v opatreniach.
- (13) Pokiaľ ide o požiadavky týkajúce sa údajov stanovené v kódexe správania pre programy stability a konvergenčné programy, program obsahuje medzery v povinných a nepovinných údajoch (¹).

Celkový záver je taký, že prudké spomalenie hospodárskej činnosti a niektoré diskrečné opatrenia viedli v roku 2008 k deficitu nad 3 % HDP po predĺženom období, počas ktorého boli španielske verejné financie vyrovnané alebo v prebytku. Aktualizovaný program stability sa zameriava na významný fiškálny impulz v roku 2009 v súlade s európskym plánom na oživenie hospodárstva na neutralizovanie pokračujúceho poklesu hospodárskej činnosti. To bude viesť k zvýšeniu deficitu verejných financií, zatiaľ čo pomer dlhu k HDP zostane bez problémov pod 60 % HDP. Prioritou by malo byť zlepšenie dlhodobej fiškálnej udržateľnosti. Priaznivé makroekonomické predpoklady môžu znamenať nižší príspevok hospodárskeho rastu k fiškálnej konsolidácii, ako sa plánovalo v programe, zatiaľ čo trend úpravy nie je v plnom rozsahu podložený konkrétnymi opatreniami. Posilnenie kvality verejných financií je okrem toho dôležité aj na účely podporenia bezproblémovej úpravy hospodárstva vzhľadom na nerovnováhy, ktorým čelí.

Vzhľadom na uvedené hodnotenie sa Španielsko vyzýva, aby:

- i) zaviedlo fiškálnu politiku na rok 2009, ako bola naplánovaná v súlade s európskym plánom na oživenie hospodárstva a v rámci Paktu stability a rastu, zároveň zabránilo ďalšiemu zhoršovaniu verejných financií v roku 2009, s odhodlaním realizovalo rozsiahlu štrukturálnu konsolidáciu v roku 2010 a neskôr a podporilo ju opatreniami;
- ii) zlepšilo dlhodobú udržateľnosť verejných financií uplatňovaním ďalších opatrení zameraných na obmedzenie nárastu výdavkov spojených s vekom;
- iii) zabezpečilo, aby sa fiškálne konsolidačné opatrenia zameriavali aj na zvyšovanie kvality verejných financií, ako sa naplánovalo základe potrebnej úpravy existujúcich nerovnováh.

Porovnanie kľúčových makroekonomických a rozpočtových prognóz

		2007	2008	2009	2010	2011
Reálny HDP (zmena v %)	PS jan. 2009	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	KOM jan. 2009	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	-
	PS dec. 2007	3,8	3,1	3,0	3,2	-
Inflácia HISC (%)	PS jan. 2009	-	-	-	-	-
	KOM jan. 2009	2,8	4,1	0,6	2,4	-
	PS dec. 2007	2,7	3,3	2,7	2,8	-

(¹) Chýbajú najmä povinné údaje o jednorazových a iných dočasných opatreniach (tabuľka 2) a nepovinné údaje o HISC (tabuľka 1b), o produktivite práce na jednu odpracovanú hodinu (tabuľka 1c), o výdavkoch verejných financií podľa funkcií (tabuľka 3), o štrukturálnom salde (tabuľka 5) a podrobné informácie o vývoji dlhu (tabuľka 4) – ako sú napríklad rozdiely medzi hotovosťou a prírastkami vo vývoji dlhu verejných financií, čistá akumulácia finančných aktív, výnosy z privatizácie, vplyvy ocenenia a iné, likvidné finančné aktíva a čistý finančný dlh.

		2007	2008	2009	2010	2011
Produkčná medzera ⁽¹⁾ (% z potenciálneho HDP)	PS jan. 2009	1,4	0,3	- 2,6	- 3,2	- 2,7
	KOM jan. 2009 ⁽²⁾	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	-
	PS dec. 2007	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	-
Čisté úvery/pôžičky voči zvyšku sveta (% HDP)	PS jan. 2009	- 9,7	- 9,2	- 6,6	- 5,8	- 5,4
	KOM jan. 2009	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	-
	PS dec. 2007	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	-
Príjmy verejných financií (% HDP)	PS jan. 2009	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
	KOM jan. 2009	41,0	36,8	36,4	36,9	-
	PS dec. 2007	40,800	40,4	40,4	40,3	-
Výdavky verejných financií (% HDP)	PS jan. 2009	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
	KOM jan. 2009	38,8	40,2	42,6	42,5	-
	PS dec. 2007	39,0	39,2	39,2	39,1	-
Saldo verejných financií (% HDP)	PS jan. 2009	2,2	- 3,4	- 5,8	- 4,8	- 3,9
	KOM jan. 2009	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	-
	PS dec. 2007	1,8	1,2	1,2	1,2	-
Primárne saldo (% HDP)	PS jan. 2009	3,8	- 1,9	- 4,1	- 2,9	- 1,9
	KOM jan. 2009	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	-
	PS dec. 2007	3,4	2,7	2,6	2,6	-
Cyklicky upravené saldo ⁽¹⁾ (% HDP)	PS jan. 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	KOM jan. 2009	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	-
	PS dec. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	-
Štrukturálne saldo ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (% HDP)	PS jan. 2009	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	KOM jan. 2009	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	-
	PS dec. 2007	2,2	1,8	2,0	1,9	-

		2007	2008	2009	2010	2011
Hrubý verejný dlh (% HDP)	PS jan. 2009	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
	KOM jan. 2009	36,2	39,8	46,9	53,0	–
	PS dec. 2007	36,2	34,0	32,0	30,0	–

Poznámky:

- (¹) Produkčné medzery a cyklicky upravené saldá podľa programov prepočítané útvarmi Komisie na základe údajov v programoch.
(²) Založené na odhadovanom potenciálnom raste 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % resp. 0,9 % v období rokov 2007 – 2010.
(³) Cyklicky upravené saldo bez jednorazových a iných dočasných opatrení. V najnovšom programe nie sú zahrnuté žiadne jednorazové opatrenia. Jednorazové a iné dočasné opatrenia predstavujú menej ako 0,5 % HDP v roku 2008 a viac ako 0,5 % v roku 2009, všetky zvyšujú deficit a sú zahrnuté do priebežnej predpovede útvarov Komisie z januára 2009.
(⁴) Pri použití prepočítaného cyklicky upraveného salda založeného na údajoch v programe a definície jednorazových a iných dočasných opatrení uplatňovanej útvarmi Komisie by štrukturálne saldo predstavovalo – 3,1 % HDP v roku 2008, – 4,1 % v roku 2009 a – 3,4 % HDP v roku 2010.

Zdroj:

Program stability (PS); priebežné predpovede útvarov Komisie z januára 2009 (KOM); výpočty útvarov Komisie.