

**OPINIA RADY**  
**z dnia 14 marca 2006 r.**  
**w sprawie zaktualizowanego programu stabilności Hiszpanii na lata 2005-2008**

(2006/C 82/03)

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 5 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 14 marca 2006 r. Rada przeanalizowała uaktualniony program stabilności Hiszpanii obejmujący lata 2005-2008.
- (2) Realny wzrost PKB w Hiszpanii, przy średniej rocznej stopie wynoszącej 3,5 %, był jednym z najwyższych w Europie w ciągu ostatnich 10 lat. Do dynamicznego wzrostu przyczynił się wzrost liczby nowych miejsc pracy sięgający 3,25 % rocznie. Hiszpania pozostawała natomiast w tyle w stosunku do państw strefy euro w zakresie wzrostu produktywności (0,5 % w porównaniu z 1 % w strefie euro). Inflacja HICP spadła wprawdzie do poziomu bliskiego 3 % w 2004 r., ale nadal pozostawała powyżej średniej dla strefy euro. Wyższa inflacja i niższy wzrost produktywności w porównaniu z głównymi partnerami (handlowymi) Hiszpanii doprowadziły do spadku konkurencyjności, co wraz z silnym popytem krajowym przyczyniło się do pogorszenia się bilansu płatniczego, którego deficyt w 2005 r. wyniósł 6,5 % PKB. Konsolidacja fiskalna w drugiej połowie lat 90. przyczyniła się do powstrzymania tego trendu.
- (3) W opinii z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie poprzedniego zaktualizowanego programu stabilności, również obejmującego lata 2004-2008, Rada zwróciła się do Hiszpanii o podjęcie działań, które zapobiegą pojawianiu się trendów niesprzyjających trwałemu rozwojowi, w szczególności poprzez kompleksową reformę systemu emerytalnego mającą na celu ściślejsze powiązanie składek i świadczeń.
- (4) W odniesieniu do wykonania budżetu za 2005 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych przewidywana jest na poziomie 1 % PKB, podczas gdy w prognozie służb Komisji z jesieni przyjęto 0,2 %, a w poprzedniej aktualizacji 0,1 % PKB. Fakt osiągnięcia wyników lepszych, niż zakładał to cel wyznaczony na ubiegły rok, wynika z wyższych niż oczekiwano przychodów przy równoczesnym bardzo prawdopodobnym utrzymaniu pułapu wydatków administracji centralnej.
- (5) Nowy program zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania w zakresie przekazywania danych określone dla programów stabilności i konwergencji w nowym kodeksie postępowania<sup>(2)</sup>. Aktualizację przedłożono cztery tygodnie po terminie przewidzianym w nowym kodeksie postępowania wpływającym dnia 1 grudnia.

<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, o których mowa w niniejszym tekście, można znaleźć na stronie internetowej: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> W programie brakuje niektórych danych obowiązkowych (stopy procentowe, spożycie ogólnospołeczne i przewidywania dotyczące transferów socjalnych ogółem) oraz opcjonalnych, o których mowa w nowym kodeksie postępowania.

- (6) Przewiduje się, że w okresie objętym programem wzrost PKB wyniesie około 3,25 %. Przewiduje się, że PKB będzie zagwarantowany przez popyt krajowy, mimo oczekiwań dotyczących spowolnienia wzrostu spożycia indywidualnego gospodarstw domowych i spożycia publicznego oraz budownictwa mieszkaniowego. Oczekuje się zmniejszenia negatywnego wpływu handlu zagranicznego, a jednocześnie przewiduje się, że wielkość zadłużenia zagranicznego netto będzie dalej rosła, przekraczając 8 % PKB w 2008 r. Inflacja powinna zmniejszyć się z 3,5 % w 2005 r. do 2,25 % w 2008 r. Na podstawie prognozy służb Komisji z jesieni 2005 r. przedstawiony scenariusz makroekonomiczny wydaje się być realny, mimo że negatywny wpływ handlu zagranicznego na wzrost może być większy, prowadząc tym samym do szybszego pogarszania się bilansu płatniczego; wyższa może być też inflacja.
- (7) Celem aktualizacji jest: (i) utrzymanie stabilności budżetowej w ciągu cyklu gospodarczego, zgodnie z przeprowadzaną reformą uregulowań na rzecz stabilności budżetowej, (ii) priorytetowe traktowanie produktywnych wydatków publicznych i polityki mającej na celu poprawę jakości finansów publicznych oraz (iii) zapewnienie długookresowej stabilności finansów publicznych jako środka niezbędnego do zagwarantowania wystarczającego poziomu i stabilności wydatków socjalnych. Planuje się spadek nadwyżki salda budżetowego sektora instytucji rządowych i samorządowych z 1 % PKB w 2005 r. do około 0,5 % w 2008 r. Rozkład w czasie nadwyżki pierwotnej jest podobny, gdyż zmniejsza się ona z 2,75 % w 2005 r. do 2 % w 2008 r. Podczas gdy zapowiedziana, ale jeszcze nie przedstawiona reforma podatków bezpośrednich spowodowałaby w okresie objętym programem obniżenie dochodów z podatków o 0,5 % PKB, wydatki miałyby zasadniczo pozostać na niezmiennym poziomie. Poprzednia aktualizacja przewidywała mniejsze, aczkolwiek rosnące nadwyżki. Różnica pomiędzy obiema aktualizacjami uwidacznia się w tym, że deficyt w 2004 r. był znacznie niższy niż przewidywano rok wcześniej, a skutki tego będą się przenosiły z roku na rok w całym okresie objętym programem.
- (8) Zgodnie z obliczeniami wykonanymi przez służby Komisji na podstawie programu w oparciu o powszechnie przyjętą metodologię przewiduje się, że saldo strukturalne (tzn. budżet sektora instytucji rządowych i samorządowych z uwzględnieniem dostosowań cyklicznych oraz bez środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) w latach 2005-2007 osiągnie stabilną nadwyżkę w wysokości około 1,25 % PKB. W 2008 r. spadłaby ona do około 1 % z uwagi na znaczną redukcję szacowanej ujemnej luki produktowej. Program określa cel średniookresowy polegający na osiągnięciu równowagi budżetowej w kategoriach strukturalnych oraz planuje utrzymanie salda strukturalnego, które będzie spełniać cel średniookresowy programu z dużym marginesem przez cały okres objęty programem. Cel średniookresowy wyznaczony w programie jest właściwy, ponieważ mieści się w zakresie określonym dla strefy euro i dla państw członkowskich grupy ERM II w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu oraz w kodeksie postępowania i jest bardziej ambitny niż wskazywałyby wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego.
- (9) Podsumowując, zagrożenia dla celów budżetowych wydają się być zasadniczo zrównoważone. Prognozy budżetowe zawarte w aktualizacji opierają się na realistycznych założeniach dotyczących wzrostu, niższych od aktualnie szacowanego potencjalnego wzrostu PKB oraz zgodnych z prognozą służb Komisji z jesieni 2005 r.
- (10) W świetle powyższej oceny ryzyka założenia budżetowe przedstawione w programie wydają się być wystarczające do utrzymania celu średniookresowego do 2008 r., tak jak przewidziano w programie. Ponadto strategia budżetowa zapewnia wystarczający margines bezpieczeństwa pozwalający uniknąć przekroczenia progu 3 % PKB przy zwykłych wahaniami makroekonomicznych w latach 2005-2008. Kurs polityki fiskalnej jest, z uwagi na brak procykliczności, zgodny z Paktem na rzecz stabilności i wzrostu.
- (11) Przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia spadnie z 43 % PKB w 2005 r. do 36 % PKB w 2008 r., pozostając znacznie poniżej ustanowionej w traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Przewidziane w programie wysokie nadwyżki salda pierwotnego stanowią siłę napędową redukcji zadłużenia. Podsumowując, ścieżka redukcji zadłużenia przewidziana w aktualizacji wydaje się być realna.

- (12) Jeśli chodzi o stabilność finansów publicznych, w Hiszpanii odnotowuje się średni poziom zagrożenia spowodowanego przewidywanymi kosztami budżetowymi związanymi ze starzeniem się społeczeństwa. Korzystna obecnie sytuacja budżetowa, w tym także sytuacja pod względem zadłużenia oraz akumulacji aktywów w rezerwowym funduszu świadczeń socjalnych, przyczynia się w pewien sposób do absorpcji planowanego wzrostu wydatków emerytalnych. W świetle znacznego zwiększenia tych wydatków w okresie objętym prognozą wdrożenie środków w ramach zapowiadanej reformy opieki społecznej, mających na celu powstrzymanie wpływu, jaki na budżet wywiera fakt starzenia się społeczeństwa — zwłaszcza w odniesieniu do emerytur — mogłoby stanowić istotny czynnik ograniczania zagrożenia stabilności finansów publicznych.
- (13) Środki przewidziane w dziedzinie finansów publicznych są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej, zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005-2008. Zwłaszcza kurs polityki fiskalnej opisany w programie zapewnia przestrzeganie średniookresowego celu budżetowego, unika procykliczności i powinien pomóc zaradzić zagrożeniom związanym z nierównowagą bilansu płatniczego. Strategia budżetowa priorytetowo traktuje środki mające na celu zwiększenie produktywności i zachęcenie do gromadzenia kapitału rzeczowego, ludzkiego czy kapitału wiedzy. Dnia 10 listopada 2005 r. partnerom społecznym przedłożono obszerny pakiet reform systemu ubezpieczeń społecznych.
- (14) Krajowy program reform Hiszpanii przedstawiony dnia 13 października 2005 r. w kontekście zaktualizowanej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia określa następujące wyzwania o znaczącym wpływie na finanse publiczne: (i) obniżenie stosunku zadłużenia do PKB do 34 % w 2010 r. oraz (ii) względny wzrost wydatków produkcyjnych (takich jak wydatki na infrastrukturę, badania i rozwój, poprawę edukacji i zasoby ludzkie). Skutki dla budżetu nakreślone w krajowym programie reform znajdują pełne odzwierciedlenie w prognozach budżetowych zawartych w zaktualizowanym programie stabilności. Środki w sektorze finansów publicznych przedstawione w programie stabilności pokrywają się z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform.

W świetle powyższej oceny Rada stwierdza, że sytuacja budżetowa jest ogólnie dobra, zaś strategia budżetowa stanowi przykład prawidłowego kształtowania polityki fiskalnej w zgodzie z wymogami paktu. Istotne jest utrzymanie dobrej sytuacji budżetowej w świetle rosnącej nierównowagi bilansu płatniczego. Rada zwraca się do Hiszpanii o wdrożenie przewidzianych środków służących rozwiązaniu kwestii długookresowych skutków budżetowych starzenia się społeczeństwa.

#### Porównanie głównych przewidywań makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	3,1	3,4	3,3	3,2	3,2
	KOM listopad 2005 r. (*)	3,1	3,4	3,2	3,0	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	2,6	2,9	3,0	3,0	3,0
Inflacja HICP (*) (%)	<b>PS grudzień 2005 r. (*)</b>	3,4	3,4	2,8	2,5	2,2
	KOM listopad 2005 r.	3,4	3,7	3,4	2,9	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	3,0	3,1	2,9	2,7	2,4
Luka produktowa (w % potencjalnego PKB)	<b>PS grudzień 2005 r. (1)</b>	<b>0,0</b>	<b>- 0,5</b>	<b>- 0,8</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,7</b>
	KOM listopad 2005 r.	0,2	0,0	- 0,2	- 0,5	n.d.
	PS grudzień 2004 r. (1)	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,1
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (w % PKB)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	<b>- 0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>
	KOM listopad 2005 r.	- 0,3	0,2	0,1	- 0,4	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	- 0,8	0,1	0,2	0,4	0,4
Saldo pierwotne (w % PKB)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	1,9	2,8	2,6	2,2	2,0
	KOM listopad 2005 r.	2,0	2,1	1,9	1,3	n.d.
	PS grudzień 2004 r.	1,5	2,2	2,2	2,3	2,3

		2004	2005	2006	2007	2008
Saldo dostosowane cyklicznie (w % PKB)	<b>PS grudzień 2005 r. <sup>(1)</sup></b>	<b>- 0,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>
	KOM listopad 2005 r.	- 0,3	0,2	0,2	- 0,1	n.d.
	<i>PS grudzień 2004 r. <sup>(1)</sup></i>	- 0,7	0,2	0,3	0,5	0,4
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (w % PKB)	<b>PS grudzień 2005 r. <sup>(3)</sup></b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>
	KOM listopad 2005 r. <sup>(3)</sup>	0,5	0,2	0,2	- 0,1	n.d.
	<i>PS grudzień 2004 r. <sup>(3)</sup></i>	0,1	0,2	0,3	0,5	0,4
Dług publiczny brutto (w % PKB)	<b>PS grudzień 2005 r.</b>	46,6	43,1	40,3	38,0	36,0
	KOM listopad 2005 r.	46,9	44,2	41,9	40,7	n.d.
	<i>PS grudzień 2004 r.</i>	49,1	46,7	44,3	42,0	40,0

Uwagi:

<sup>(1)</sup> Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

<sup>(2)</sup> Saldo z uwzględnieniem zmian cyklicznych (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

<sup>(3)</sup> Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z programu (przejęcie zadłużenia krajowego przedsiębiorstwa kolejowego RENFE w wysokości 0,7 % PKB, a telewizji publicznej RTVE w wysokości 0,1 % PKB w 2004 r.).

<sup>(4)</sup> Zgodnie ze wstępnymi szacunkami wzrost w 2005 r. wyniósł 3,4 %. Okresowa prognoza służb Komisji z dnia 21 lutego 2006 r. przewiduje w 2006 r. wzrost na poziomie 3,1 %.

<sup>(\*)</sup> Deflator spożycia indywidualnego gospodarstw domowych.

Źródło:

Program stabilności (PS); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2005 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.