

A TANÁCS VÉLEMÉNYE

(2009. március 10.)

Spanyolországnak a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programjáról

(2009/C 68/04)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾ és különösen annak 5. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGALMAZTA MEG:

- (1) A Tanács 2009. március 10-én megvizsgálta Spanyolországnak a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált stabilitási programját.
- (2) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése alapján a spanyol reál-GDP növekedés 2008-ban 1,25 %-ra lassult. Spanyolország kiigazítást igénylő belső és külső kihívásokkal néz szembe. Belföldön az ingatlanágazat szűkül, miközben a lakások ára csökken. Külgazdaságilag a folyó fizetési mérleg tartós hiánya gyorsan növekvő eladósodottséghez vezetett, amely a külföldre irányuló kamatfizetések emelkedését eredményezte. A spanyol hatóságok 2008 első felétől számos intézkedést vezettek be a gazdasági tevékenység ösztönzésére. Ezek között vannak átmeneti és állandó adócsökkentések és beruházási projektek, amelyek 2009-ben a GDP mintegy 2 %-át teszik ki, valamint strukturális reformok sorozata. E diszkrecionális intézkedések mellett a gazdasági visszaesés is súlyosan érinti az államháztartást, ami korlátozza a további költségvetési ösztönzők alkalmazásának lehetőségét a hosszú távú szilárd költségvetési egyenleg veszélyeztetése nélkül. Spanyolország ezért az elhúzódi visszaesés alatt a potenciális növekedés fokozásának kihívásával szembesül, ugyanakkor elő kell segítenie a meglévő makrogazdasági egyensúlyhiány folyamatos korrekcióját.
- (3) A program alapjául szolgáló makrogazdasági forgatókönyv szerint a reál-GDP 2009-ben 1,6 %-kal szűkül, majd 2010-ben és 2011-ben a reál-GDP növekedése 1,2 %-ra illetve 2,6 %-ra javul. Ezt a gyorsulást főként a hazai kereslet vezérli, míg a külső hiány az előrejelzések szerint a GDP 9 %-a feletti 2008-as értékről 2011-ben 5,5 %-ra esik. A program figyelembe veszi a gazdasági visszaesésre reagálva hozott ösztönző intézkedéseket, de nem tartalmaz konkrét becsléseket a reál-GDP növekedésére gyakorolt hatásokról. A jelenleg rendelkezésre álló információk ⁽²⁾ alapján úgy tűnik, hogy ez a forgatókönyv 2009 vonatkozásában némileg optimista, azt követően pedig határozottan optimista növekedési feltételezésekre épül. A termékek és szolgáltatások mérlegében mutatkozó hiány leépítéséből kiindulva a program a külső hiány csökkenését vetíti előre, a GDP 9,2 %-át kitevő 2008-as értékről 2011-ben a GDP 5,4 %-ára.
- (4) A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése 2008 vonatkozásában a GDP 3,4 %-ára ⁽³⁾ becsüli az államháztartási hiányt, az aktualizált stabilitási programban szereplő számadattal összhangban. Mindazonáltal ez jóval alacsonyabb az előző változatban a GDP 1,2 %-át jelentő többletben meghatározott célnál. A költségvetési helyzet rosszabbodása a diszkrecionális intézkedésekre és a sokkal gyengébb gazdasági aktivitásra egyaránt visszavezethető. A közvetlen adóbevételek visszaesésének oka a személyi jövedelemadó és a társasági adó csökkentésének kombinációja, valamint a társasági nyereség jelentős, gyenge közgazdasági kapcsolódó csökkenése, ideértve az ingatlanpiacot is.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o. Az ebben a szövegben említett dokumentumok az alábbi weboldalon érhetők el: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Az értékelés figyelembe veszi a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzését, és az azóta rendelkezésre bocsátott egyéb információkat is.

⁽³⁾ Tekintettel a Szerződésben megállapított referenciaérték jelzett túllépésére, a Bizottság 2009. február 18-án a Szerződés 104. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentést készített.

A közvetlen adóbevétel csökkenésének oka a fogyasztói kiadások visszafogása és különösen a lakóépületek adásvételeinek szűkülése, valamint az egyszeri jellegű bevételecsökkentő intézkedések, mint például a héabefizetések és -bevallások változtatása. A kiadások túllépése főként a magasabb szociális juttatásokon, köztük munkanélküli ellátásokon keresztül működő automatikus stabilizátorokra vezetett vissza.

- (5) Az aktualizált változat 2009-re a GDP 5,8 %-át kitevő költségvetési hiányt tervez, szemben a Bizottság szolgálatának időközi előrejelzésében foglalt 6,2 %-kal. A költségvetési egyenleg romlása a GDP körülbelül 2 %-át kitevő számos diszkrecionális intézkedés elfogadásával, és a gazdasági visszaesésre reagáló automatikus stabilizátorok működésével (a becslés szerint a GDP 1 %-a) is magyarázható. A diszkrecionális intézkedésekhez tartozik a 2008. novemberi ösztönző csomag is (valamivel a GDP 1 %-a felett). A csomag a GDP 0,75 %-ával rendelkező, helyi szintű állami beruházásokra irányuló központi kormányzati alap létrehozását tervezi, amelynek célja új állami beruházások végrehajtása. A héabevallások rendszerének módosítását és a jelzáloggal rendelkező adófizetők személyi jövedelemadójának csökkentését magában foglaló, bevételecsökkentő egyszeri intézkedések a GDP körülbelül 0,75 %-át teszik ki. Összességében a költségvetési politika irányvonala 2009-ben expanzív lesz, az európai gazdaságélénkítési terv ajánlásával összhangban.
- (6) A költségvetési hiány 2009-ben éri el csúcát, majd várhatóan 2011-ben a GDP 4 %-a alá csökken. Hasonlóképp, az elsődleges egyenleg a GDP 1,9 %-ának megfelelő hiányt ér el 2011-re, a 2009-es 4,1 %-ról. Strukturális értelemben az államháztartási hiány a GDP 3,5 %-át kitevő 2008-as értékről 4,75 %-ra emelkedik 2009-ben, ami a diszkrecionális intézkedések költségvetési hatásának és az ingatlanágazat folyamatban lévő kiigazításához kapcsolódó bevételecsökkenésnek az eredménye. Ez nem tartalmazza a 2009-es költségvetésben szereplő, a GDP 0,75 %-át kitevő egyszeri jellegű bevételecsökkentő intézkedéseket. Az aktualizált változat költségvetési kiigazítási pályát határoz meg, amely a strukturális egyenleg javulását vetíti előre, 2010-ben a GDP 1,25 %-ának megfelelő, 2011-ben pedig valamivel több mint 0,5 %-ának megfelelő mértékben.

Ennek eredményeképp a programban tervezettek szerint a strukturális hiány 2011-ben 2,75 %-ra csökken ⁽¹⁾. A program szerint a kiigazítás célja az egyensúlyi helyzetre irányuló középtávú költségvetési célkitűzés újbóli elérése, de ez várhatóan nem valósul meg a programidőszak alatt. A 2010-es javulást részben magyarázza a 2008 novemberében elfogadott ösztönző csomag átmeneti jellege. Ettől eltekintve a program nem tartalmaz a strukturális egyenleg előre jelzett csökkenését alátámasztó intézkedéseket. A 2008-ban a GDP 39,5 %-ára becsült bruttó államadósság az előrejelzés szerint megközelítőleg 14 ponttal nő a programidőszakban. A hiány emelkedése és a GDP-növekedés visszaesése mellett a banki eszközöknek a pénzügyi mentőcsomag keretében történő felvásárlása is hozzájárul az adóssághányad növekedéséhez, főként 2009-ben.

- (7) A költségvetési eredmények a teljes programidőszak során lefelé mutató kockázatoknak vannak kitéve. Először is, az aktualizált változatban előre vetített makrogazdasági forgatókönyv optimista növekedési feltételezéseken alapul, különösen a program későbbi évei tekintetében. Másodszor, a 2010-re és 2011-re kitűzött költségvetési célokat a 2008. novemberi csomag bejelentett megszüntetésén kívül nem támasztják alá más intézkedések. Ezenfelül a regionális és helyi önkormányzatok az egyensúly-visszaállítási terv benyújtására irányuló szokásos kötelezettség nélkül mutathatnak fel hiányt 2009-ben a költségvetési stabilitási csomag értelmében, amely ezt a mentességet lehetővé teszi, ha a reálgazdasági tevékenység jelentősen eltér a kezdeti előrejelzésektől. A makrogazdasági forgatókönyv és a költségvetési célok kockázatai, valamint a pénzügyi mentőcsomag keretében nyújtott kezességvállalások hatásait illető bizonytalanság miatt előfordulhat, hogy az adóssághányad alakulása az aktualizált programban előre jelzettől kedvezőtlenebb lesz. Ha azonban a támogatási program és a hozzá kapcsolódó pénzügyi műveletek sikeresek lennének, a pénzügyi ágazat támogatását célzó intézkedésekkel járó adósságnövekedés visszafordítható lehetne.

⁽¹⁾ Az újraszámolt ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg felhasználásával, a programban szereplő információk alapján, és az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedéseknek a Bizottság szolgálati által alkalmazott definíciója alapján a strukturális hiány a GDP -3,1 %-a 2008-ban, -4,1 %-a 2009-ben, és -3,4 %-a 2010-ben.

- (8) Az népesség elöregedésének a költségvetésre gyakorolt hosszú távú hatása jóval meghaladja az EU átlagát, főként a GDP-arányos nyugdíjkiadásoknak a következő évtizedekben viszonylag jelentős növekedése miatt. Míg a 2007-ig erős költségvetési helyzet hozzájárult a népesség elöregedése által okozott előre jelzett hosszú távú költségvetési hatás egy részének ellensúlyozásához, ennek ellenkezője történik a költségvetés programban előre jelzett alakulása nyomán. Ha a Bizottság szolgálatainak időközi előrejelzésében szereplő 2009-es költségvetési egyenleget vennénk kiindulási pontként, a fenntarthatósági rés akkor is jelentősen szélesedne az előző változathoz képest. Az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos magas kockázatok csökkentését középtávon az elsődleges egyenleg javításával és a nyugdíjkiadások jelentős növekedését megfékező további strukturális reformintézkedések végrehajtásával lehet elérni.
- (9) A középtávú költségvetési keret nagymértékben hozzájárult a megfelelő költségvetési tervezés ösztönzéséhez, és összességében jó eredményt mutat fel, bár ez 2008 óta rosszabbodik. A keret reformját nem tervezik. A program azonban több, az államháztartás minőségének javítását célzó reformot felvázol. A bevételi oldali reformokhoz tartozik többek között a megkeresett jövedelem adóterheinek csökkentése adófizetőnként legfeljebb 400 EUR személyijövedelemadó-jóváírás révén, jelzálogtörlesztés adójóváírását megelőlegező mechanizmus, a vagyonadó megszüntetése és a társasági jövedelemadó reformjának második szakasza, valamint az adórendszer működésének javítását célzó intézkedések, például a havonkénti héavisszatérítés lehetősége. A kiadási oldalon elsőbbséget élveznek a produktív kiadások és ezzel párhuzamosan a közbeső állami fogyasztás megfékezésének a szükségessége. A program az állami szolgáltatások hatékonyságát és minőségét fokozó értékelési kultúra előmozdítása felé tett lépésként kiemeli az állami politika és szolgáltatások minőségének értékelésével foglalkozó állami ügynökség szerepét.
- (10) A spanyol hatóságok intézkedések széles körét fogadták el a pénzügyi ágazat stabilizálása céljából. Ilyen intézkedés többek között a betét- és befektetésbiztosítási alap összegének felemelése (számlatulajdonosonként és bankonként 20 000 EUR-ról 100 000 EUR-ra), és a társaságok és egyének számára történő hitelezés előmozdítása érdekében egy pénzügyi eszközök megszerzésére irányuló alap létrehozása, amelyet 30 milliárd EUR-al (a GDP közel 3 %-ával) töltenek fel, és ezt az összeget legfeljebb 50 milliárd EUR-ra lehet emelni. A hatóságok ezenkívül rendkívüli engedélyt adtak a gazdasági és pénzügyminisztériumnak arra, hogy 2009-ben a spanyol illetőségű bankok három hónap és három év közötti futamidővel rendelkező új finanszírozási ügyleteihez 100 milliárd EUR összegig (a GDP 10 %-a) állami kezességvállalást nyújtson, és a spanyol bankok által kibocsátott értékpapírokat vásároljon saját tőkéjük erősítése céljából.
- (11) A spanyol kormány a gazdasági visszaesésre reagálva jelentős diszkrecionális költségvetési intézkedéseket fogadott el. A 2009-es ösztönző csomag összhangban van az Európai Tanács által decemberben jóváhagyott európai gazdaságélénkítési tervvel, és megfelelő választ jelent a gazdasági visszaesésre, átmenetileg támogatva a gazdasági tevékenységet 2009-ben. A csomag főként a beruházásokra, a háztartások vásárlóerejére és a vállalkozásokra, köztük a kkv-kra összpontosít. 2008 áprilisában és augusztusában specifikus csomagok részeként már tervbe vettek a GDP mintegy 1 %-át kitevő intézkedéseket, míg a többi a 2008. novemberi költségvetési ösztönző csomagban elfogadott új intézkedés (valamivel a GDP 1 %-a felett). A 2008. novemberi csomag aktuális, átmeneti és célirányos. A rövid távú kilátások tekintetében nagyjából megfelel a fő politikai célkitűzéseknek. Az aktualizált változat számos strukturális intézkedést is tartalmaz, amelyek a hosszabb távú politikai reformterv részei, de a visszaesés által támasztott jelenlegi kihívások kezelésében is segítenek. Ezek az intézkedések a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia keretében 2009. január 28-án a Bizottság által javasolt középtávú reformtervhez és az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak. Céljuk a növekedési potenciál fokozása, a versenyképesség és a foglalkoztatás erősítése valamint a hátrányos helyzetű csoportok jövedelmének támogatása, és magukban foglalják a szolgáltatási irányelv átültetését.

- (12) A programban foglalt általános költségvetési irányvonal 2009-ben expanzív, 2010-ben pedig enyhén restriktív. Konkrétabban, a program célja, hogy 2010-re megvalósítsa a 2009. évi költségvetési expanzió visszafordítását, 2011-re pedig további strukturális javulást érjen el. Figyelembe véve azonban a költségvetési tervek kockázatait, a 2010-es visszafordulás hatékonyságához további intézkedésekre van szükség. A program előrejelzése szerint a költségvetési hiány a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték felett marad. Nem támasztják alá intézkedések a programban 2010-re és azt követően tervezett hiánycsökkentést.
- (13) Ami a stabilitási és konvergenciaprogramok magatartási kódexében meghatározott adatszolgáltatási követelményeket illeti, a program az előírt és a nem kötelező adatok tekintetében részben hiányos ⁽¹⁾.

Általános következtetésként megállapítható, hogy a spanyol államháztartás egyensúlyközeli vagy többletet felmutató állapotának hosszú időszakát követően a gazdasági tevékenység hirtelen lassulása és bizonyos diszkrecionális intézkedések 2008-ban a GDP 3 %-a feletti hiányhoz vezettek. Az aktualizált stabilitási program az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban 2009-ben jelentős költségvetési ösztönzésre irányul a gazdasági tevékenység folytatódó lassulásának megállítása érdekében. Ez az államháztartási hiány szélesedéséhez vezet, míg az adóssághányad jóval a GDP 60 %-a alatt marad. A hosszú távú költségvetési fenntarthatóság javítását prioritásként kell kezelni. Az optimista makrogazdasági feltételezések miatt előfordulhat, hogy a gazdasági növekedés a programban tervezettnél alacsonyabb mértékben járul hozzá a költségvetési konszolidációhoz, ugyanakkor a kiigazítási pályát nem támasztják alá konkrét intézkedések. Ezenfelül az egyensúlyhiánnyal szembesülő gazdaság zökkenőmentes kiigazításának alátámasztása érdekében is fontos az államháztartás minőségének fokozása.

A fenti értékelés alapján Spanyolországot felkéri arra, hogy:

- i. hajtsa végre az európai gazdaságélénkítési tervvel összhangban és a stabilitási és növekedési paktum keretében 2009-re tervezett költségvetési politikát, ezzel párhuzamosan kerülje el az államháztartás további romlását 2009-ben, és kellő határozottsággal, intézkedésekkel alátámasztva végezzen jelentős strukturális kiigazítást 2010-ben és azt követően;
- ii. az előregedéssel kapcsolatos kiadások megfékezése céljából elfogadott további intézkedések végrehajtásával javítsa az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát;
- iii. biztosítsa, hogy a költségvetési konszolidációs intézkedések az államháztartás minőségét is fokozzák, a fennálló egyensúlyhiány megszüntetéséhez szükséges gazdasági kiigazítás fényében tervezettek szerint.

A kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2007	2008	2009	2010	2011
Reál-GDP (%-os változás)	SP 2009. január	3,7	1,2	- 1,6	1,2	2,6
	BIZ 2009. január	3,7	1,2	- 2,0	- 0,2	n. a.
	SP 2007. december	3,8	3,1	3,0	3,2	n. a.
HICP infláció (%)	SP 2009. január	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
	BIZ 2009. január	2,8	4,1	0,6	2,4	n. a.
	SP 2007. december	2,7	3,3	2,7	2,8	n. a.

⁽¹⁾ Mindenekelőtt az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedésekre vonatkozó kötelező adatokat (2. táblázat), valamint a HICP inflációra (1b. táblázat), a ledolgozott óránkénti munkatermelékenységre (1c. táblázat), a feladatkörönkénti államháztartási kiadásokra (3. táblázat), a strukturális egyenlegre (5. táblázat) és az adósság alakulásának (4. táblázat) részleteire – például a készpénz- és elhatárolási számlák eltérései, a pénzeszközök nettó akkumulációja, privatizációs bevételek, értékelési és más hatások, folyó pénzeszközök, nettó pénzügyi adósság – vonatkozó opcionális adatokat nem bocsátották rendelkezésre.

		2007	2008	2009	2010	2011
Kibocsátási rés ⁽¹⁾ (a potenciális GDP %-ában)	SP 2009. január	1,4	0,3	- 2,6	- 3,2	- 2,7
	BIZ 2009. január ⁽²⁾	1,5	0,8	- 2,3	- 3,4	n. a.
	SP 2007. december	- 0,9	- 1,4	- 1,9	- 1,6	n. a.
A külfölddel szembeni nettó hitelnyújtás/hitel- felvétel (a GDP %-ában)	SP 2009. január	- 9,7	- 9,2	- 6,6	- 5,8	- 5,4
	BIZ 2009. január	- 9,7	- 9,0	- 6,7	- 6,2	n. a.
	SP 2007. december	- 9,0	- 8,9	- 8,8	- 8,7	n. a.
Államháztartási bevétel (a GDP %-ában)	SP 2009. január	41,0	37,0	37,5	38,3	38,7
	BIZ 2009. január	41,0	36,8	36,4	36,9	n. a.
	SP 2007. december	40,800	40,4	40,4	40,3	n. a.
Államháztartási kiadás (a GDP %-ában)	SP 2009. január	38,8	40,4	43,3	43,1	42,6
	BIZ 2009. január	38,8	40,2	42,6	42,5	n. a.
	SP 2007. december	39,0	39,2	39,2	39,1	n. a.
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2009. január	2,2	- 3,4	- 5,8	- 4,8	- 3,9
	BIZ 2009. január	2,2	- 3,4	- 6,2	- 5,7	n. a.
	SP 2007. december	1,8	1,2	1,2	1,2	n. a.
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	SP 2009. január	3,8	- 1,9	- 4,1	- 2,9	- 1,9
	BIZ 2009. január	3,8	- 1,8	- 4,6	- 4,0	n. a.
	SP 2007. december	3,4	2,7	2,6	2,6	n. a.
Ciklikusan kiigazított egyenleg ⁽¹⁾ (a GDP %-ában)	SP 2009. január	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	BIZ 2009. január	1,6	- 3,7	- 5,2	- 4,2	n. a.
	SP 2007. december	2,2	1,8	2,0	1,9	n. a.
Strukturális egyenleg ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ (a GDP %-ában)	SP 2009. január	1,6	- 3,5	- 4,7	- 3,4	- 2,8
	BIZ 2009. január	1,6	- 3,3	- 4,6	- 4,2	n. a.
	SP 2007. december	2,2	1,8	2,0	1,9	n. a.

		2007	2008	2009	2010	2011
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	SP 2009. január	36,2	39,5	47,3	51,6	53,7
	BIZ 2009. január	36,2	39,8	46,9	53,0	n. a.
	SP 2007. december	36,2	34,0	32,0	30,0	n. a.

Megjegyzések:

- (¹) Kibocsátási rések és ciklikus hatásoktól megtisztított egyenlegek a programok szerint, és ahogy a Bizottság szolgálatai a programokban szereplő információk alapján újraszámították.
- (²) A 2007–2010-es időszakra vonatkozóan 3,0 %, 1,8 %, 1,0 % és 0,9 % becsült potenciális növekedés alapján.
- (³) Ciklikusan kiigazított egyenleg, egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül. A legfrissebb program nem tartalmaz egyszeri intézkedéseket. A Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzésében az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések 2008-ban a GDP 0,5 %-a alatt, 2009-ben a GDP 0,5 %-a felett vannak, mind hiánynövelők.
- (⁴) Az újraszámolt ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg felhasználásával, a programban szereplő információk alapján, és az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedéseknek a Bizottság szolgálatai által alkalmazott definíciója alapján a strukturális hiány a GDP 3,1 %-a 2008-ban, 4,1 %-a 2009-ben, és 3,4 %-a 2010-ben.

Forrás:

Stabilitási program (SP); a Bizottság szolgálatainak 2009. januári időközi előrejelzése (BIZ); a Bizottság szolgálatainak számításai.