

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

RADA

STANOVISKO RADY

ze dne 2. prosince 2009

k doplnění aktualizovaného programu stability Belgie na období 2008–2012

(2010/C 47/01)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik⁽¹⁾, a zejména na čl. 5 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Komise,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

VYDALA TOTO STANOVISKO:

- (1) Dne (2. prosince 2009) Rada posoudila doplnění aktualizace programu stability Belgie z dubna 2009 (dále jen „doplnění“) na období 2008 až 2012⁽²⁾, předložené belgickými orgány v reakci na výzvu Rady obsaženou v jejím stanovisku ze dne 7. července 2009 k programu z dubna 2009. Stávající stanovisko aktualizuje stanovisko z července, a to s ohledem na informace obsažené v doplnění programu z dubna 2009.
- (2) Zhroucení světového obchodu vedlo spolu s poklesem důvěry, efekty bohatství a zpřísněním úvěrových podmínek k prudkému hospodářskému poklesu v posledním čtvrtletí roku 2008 a v prvním čtvrtletí roku 2009. Ve druhém čtvrtletí byl pokles omezenější a vzhledem k zotavení mezinárodního prostředí se očekává, že v druhé polovině roku se čtvrtletní růst dostane mírně nad nulu. Podle prognózy útvarů Komise z podzimu 2009 se očekává, že v roce 2009 se roční HDP sníží přibližně o 3 %, avšak v roce 2010 bude růst kladný (0,6 %). V roce 2011 se předpokládá, že dojde ke zvýšení růstu na hodnotu 1,5 %, jež tak poněkud překoná potenciální růst, který se snížil v důsledku poklesu investic a zvýšení míry nezaměstnanosti v souvislosti s krizí. Hospodářský pokles bude mít také významný nepříznivý dopad na veřejné finance; podle prognózy útvarů Komise z podzimu 2009 se schodek veřejných financí zhorší z hodnoty 1,2 % HDP v roce 2008 přibližně na 6 % HDP v roce 2009. Předpokládá se, že se schodek stabilizuje v letech 2010 a 2011, a to s ohledem na: i) skutečnost, že dopad na rozpočet zůstává v důsledku stimulačních opatření přijatých na konci roku 2008 v reakci na Plán evropské hospodářské obnovy v roce 2010 na úrovni 0,5 % HDP, vzhledem k tomu, že balíček obsahuje trvalá opatření, a ii) na konsolidační opatření přijatá na jednotlivých úrovních veřejné správy v souvislosti s jejich rozpočty pro rok 2010 (0,75 % HDP) a 2011 (0,25 % HDP). Očekává se však, že nepříznivá skladba hospodářského růstu v roce 2010 spolu s dalším silným zvýšením nezaměstnanosti, vyššími úrokovými výdaji i růstem výdajů souvisejícím se stárnutím obyvatelstva (také s přihlédnutím k opatřením přijatým v posledních letech ke zvýšení sociálních dávek včetně důchodů) zcela vyrovnají dopad konsolidačních opatření na celkové saldo.

(1) Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1. Dokumenty, na něž se v tomto textu odkazuje, lze nalézt na této internetové adrese: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

(2) Aktualizace programu stability z dubna 2009 se týkala období let 2008 až 2013.

- (3) Makroekonomický scénář, z něhož doplnění vychází, předpokládá, že po 1,1 % růstu v roce 2008 klesne reálný HDP v roce 2009 o 3,1 % a poté se v roce 2010 navrátí ke kladnému růstu ve výši 0,4 %. Následně se předpokládá růst HDP ve výši 1,9 % v roce 2011 a 2,4 % v roce 2012. V porovnání s aktualizací programu z dubna 2009 byla provedena revize růstu směrem dolů, především v roce 2009. Podle hodnocení na základě v současnosti dostupných údajů ⁽¹⁾ se tento nový scénář zdá do značné míry realistický; je možná mírně opatrný pro období 2009–2010, ale poněkud příznivý pro následující roky vzhledem k nejnovějším odhadům potenciálního výstupu. Přestože prognóza útvarů Komise z podzimu 2009 také očekává postupné uzavírání mezery výstupu po skončení hospodářského poklesu, předpokládaná rychlost uzavírání mezery uvedená v doplnění se zdá poněkud optimistická. Skladba růstu je do značné míry realistická během celého období, na které se doplnění vztahuje. Prognózu inflace uvedenou v doplnění lze považovat za realistickou. Na druhé straně, předpokládaný růst mezd se zdá být během celého období příliš vysoký, protože nižší růst nákladů na pracovní sílu v zahraničí by mohl představovat větší tlak na omezení růstu belgických mezd v souvislosti s vysokou nezaměstnaností. A konečně, projekce růstu zaměstnanosti pro rok 2011 uvedená v doplnění je možná také mírně optimistická.
- (4) Doplnění obsahuje cílový schodek pro rok 2009 ve výši 5,9 % HDP (v souladu s prognózou útvarů Komise z podzimu 2009). Ve zvýšení schodku v roce 2009 v porovnání s hodnotou 1,2 % HDP v roce 2008 se převážně odráží dopad automatických stabilizátorů. Tento dopad je mnohem důležitější, než by naznačovalo uplatnění standardních elasticit, a zejména zahrnuje silný propad výnosů daní z příjmů právnických osob. Expanzivní opatření v rozpočtu pro rok 2009 (0,5 % HDP) a balíček fiskálních stimulačních opatření stanovený orgány veřejné správy na regionální a federální úrovni (0,5 % HDP) byly poměrně zdrženlivé v souladu s omezeným manévrovacím prostorem, který byl dán vysokou úrovní dluhu. A konečně, ve zhoršení rozpočtové situace se odráží také negativní jednorázová opatření dosahující přibližně 0,5 % HDP, přijatá především v návaznosti na dvě soudní rozhodnutí ⁽²⁾. V důsledku těchto jednorázových opatření a většího dopadu automatických stabilizátorů, než jaký se očekával, je současný cílový schodek pro rok 2009 s hodnotou 2,5 % HDP vyšší než schodek uvedený v aktualizaci programu stability z dubna 2009, přestože nebyla přijata žádná dodatečná expanzivní opatření. Předpokládá se, že strukturální schodek (tj. cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření) na základě údajů uvedených v doplnění a přepočítaných útvarů Komise v souladu se společně dohodnutou metodikou vzroste z hodnoty 2,3 % v roce 2008 na 4,7 % HDP v roce 2009. Prognóza útvarů Komise z podzimu 2009 očekává poněkud menší zvýšení strukturálního schodku v roce 2009 (o 2 procentní body místo 2,4 procentního bodu), převážně proto, že doplnění nepřihlíželo ke skutečnosti, že dopad soudních rozhodnutí v roce 2009 dosahující 0,5 % HDP byl jednorázový.
- (5) Hlavním cílem střednědobé rozpočtové strategie uvedené v doplnění je zajistit postupný návrat k vyrovnanému rozpočtu do roku 2015. Doplnění výslovně nezmiňuje střednědobý cíl a rovněž nepředpokládá, že původního střednědobého cíle Belgie (přebytek 0,5 % HDP v cyklicky očištěném vyjádření a bez vlivu jednorázových a jiných dočasných opatření) bude dosaženo během období, na něž se doplnění vztahuje. Celkový schodek se začne stabilizovat v roce 2010 na hodnotě přibližně 6 % HDP v důsledku nápravných opatření ve výši 0,5 % HDP a poté se bude do roku 2012 postupně snižovat na 4,4 % HDP (v souvislosti s konsolidačními opatřeními dosahujícími 1 % v roce 2011 a 1,25 % v roce 2012). Doplnění uvádí jako cíl pro snížení schodku pod referenční hodnotu 3 % HDP rok 2013, ale nepředkládá pro tento rok plně vypracovaný scénář ⁽³⁾. Strukturální schodek uvedený v doplnění, přepočítaný v souladu se společně dohodnutou metodikou, se má začít zlepšovat přibližně o 0,25 procentního bodu v roce 2010 a 2011 a o 0,5 procentního bodu v roce 2012. Jelikož doplnění nepřihlíželo k tomu, že dopad soudních rozhodnutí v roce 2009 ve výši 0,5 % HDP byl jednorázový, strukturální saldo by se skutečně zhoršilo o 0,25 % HDP v roce 2010 (z hodnoty – 4,2 % HDP v roce 2009 na – 4,4 % HDP v roce 2010). Strukturální korekce předpokládané v doplnění jsou podstatně menší než částky plánovaných opatření, které jsou uvedeny výše. To znamená, že strukturální saldo za předpokladu nezměněné politiky by se automaticky zhoršovalo průměrně o 0,5 % HDP ročně v důsledku nepříznivé skladby hospodářského růstu v roce 2010, vyšších úrokových výdajů a vyšších výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva (také odrážejících opatření přijatá v posledních letech ke zvýšení sociálních dávek včetně důchodů). Podle doplnění je plánované konsolidační úsilí založeno stejnou měrou na zvýšení daňových příjmů (zejména daní z příjmů a z majetku) a snížení výdajů

⁽¹⁾ Hodnocení zejména přihlíží k prognóze útvarů Komise z podzimu 2009.

⁽²⁾ Zprv, Soudní dvůr Evropských společenství rozhodl, že daně z příjmů právnických osob musí být vráceny, protože belgický režim odpočtů obdržených dividend není slučitelný se směrnicí Rady 90/435/EHS ze dne 23. července 1990 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států. Zadruhé, belgický ústavní soud rozhodl, že aby se zaručilo rovné zacházení, měly by být neoprávněně zaplacené daně z příjmu fyzických osob vráceny nezaměstnanému druhovi/družce a manželovi/manželce.

⁽³⁾ Program uvádí celkové schodky pro roky 2013–2015 (2,8 % HDP v roce 2013, 1,3 % HDP v roce 2014 a 0 % HDP v roce 2015), ale neposkytuje další členění ani makroekonomický scénář, kterými by tyto cíle podložil.

(převážně na mezipotřebu, náhrady zaměstnancům a naturální sociální transfery). Doplnění odhaduje veřejný dluh v roce 2008 na 89,6 % HDP ve srovnání s 84 % HDP v roce 2007, přičemž zvýšení je do značné míry důsledkem významné vnitřní dynamiky dluhu vyplývající z operací na záchranu bank (6 % HDP). Doplnění očekává další zvýšení poměru dluhu k HDP v roce 2011 na hodnotu 104 %, kde se poměr dluhu zřejmě stabilizuje; tato hodnota je podstatně vyšší než hodnota uvedená v dubnové aktualizaci (v zásadě v důsledku vyšších schodků). Prognóza útvarů Komise z podzimu 2009 předpokládá srovnatelné zvýšení poměru dluhu k HDP.

- (6) Rozpočtové cíle jsou celkově vystaveny určitým rizikům nepříznivého vývoje, zejména v roce 2011. Prvním důvodem je, že makroekonomické prostředí je nejisté, a nelze proto vyloučit horší výsledky, než jaké se v doplnění předpokládají pro rok 2011 a 2012. Druhým důvodem je skutečnost, že konsolidační opatření uvedená v doplnění pro podporu cílů nejsou dostatečně upřesněna. Zatímco pro rok 2010 se zdá, že na základě návrhů rozpočtu pro rok 2010, které byly schváleny na jednotlivých úrovních veřejné správy po předložení doplnění, překročí výše nápravných opatření hodnotu 0,5 % HDP předpokládanou v doplnění, protože dostatečně upřesněná opatření v současnosti dosahují přibližně 0,75 % HDP, pro pozdější roky je k dispozici pouze málo údajů o povaze plánovaných opatření. A konečně, vláda nabídla bankovnímu sektoru rozsáhlé záruky, které by mohly zvýšit budoucí schodky a dluh v míře, v níž budou využity, i když některé z nákladů na vládní podporu finančnímu sektoru by v budoucnu mohly být získány zpět. Na druhé straně, vzhledem k silnějšímu poklesu příjmů v roce 2009, než jaký se předpokládal, nelze vyloučit, že příjmy z daní by mohly být dynamičtější, než by vyplývalo ze standardních elasticit. V souvislosti s celkovými riziky ohrožujícími rozpočtové cíle může být také vývoj poměru dluhu k HDP méně příznivý, než jaký předpokládá doplnění.
- (7) Fiskální politika měřená změnou strukturálního salda přepočítanou v doplnění a přihlížející k výše uvedeným rizikům je v roce 2009 v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy expanzivní a pro zbytek programového období v podstatě neutrální. Vzhledem k rizikům souvisejícím s dlouhodobou udržitelností veřejných financí včetně vysoké úrovně veřejného dluhu, který se navíc během programového období dostatečně nesnižuje směrem k referenční hodnotě, a ke značným podmíněným závazkům vyplývajícím z opatření ke stabilizaci finančního systému by měl být postup konsolidace od roku 2011 značně posílen.
- (8) Pokud jde o požadavky na údaje stanovené v kodexu chování pro programy stability a konvergenční programy, doplnění zlepšilo dodržování požadavků kodexu chování, i když určité nedostatky jak u povinných, tak u nepovinných údajů přetrvávají⁽¹⁾.

Závěrem lze celkově konstatovat, že expanzivní fiskální politika je v roce 2009 v souladu s Plánem evropské hospodářské obnovy. Podpůrná diskreční opatření společně s působením automatických stabilizátorů zvýší celkový schodek téměř na 6 % HDP. Poměr hrubého veřejného dluhu k HDP, který se v roce 2008 zvýšil v důsledku opatření ke stabilizaci finančního systému, bude mít nadále rostoucí tendenci k hodnotě 104 % v roce 2012. Tento vývoj nastal po obdivuhodném poklesu ze 134 % v roce 1993 na 84 % v roce 2007 na základě dosažení vyrovnaných rozpočtů. Postup konsolidace uvedený v doplnění je zaměřen na postupné snižování celkového schodku na 4,4 % v roce 2012, načež by se tento schodek dále snížil na 2,8 % HDP v roce 2013 a vyrovnaného rozpočtu by bylo dosaženo v roce 2015. Tento postup je v roce 2011 celkově vystaven rizikům nepříznivého vývoje, což je dáno tím, že je založen na opatřeních, která nejsou dostatečně upřesněna, a na poněkud optimistických makroekonomických předpokladech. S ohledem na dynamiku vývoje dluhu a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí by se plánovaná konsolidace měla od roku 2011 značně posílit, aby bylo možno rozhodujícím způsobem snížit schodek pod referenční hodnotu 3 % HDP.

Vzhledem k výše uvedenému hodnocení a spolu s dřívějšími výzvami vydanými ve stanovisku Rady ze dne 7. července 2009 za účelem zlepšení kvality a dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí se Belgie také vyzývá k dosažení takové výše konsolidačních opatření v roce 2010, jaká byla plánována v návrhu rozpočtu pro rok 2010, a k výraznému posílení úsilí o korekci od roku 2011 prostřednictvím upřesněných strukturálních opatření, aby bylo možno rozhodujícím způsobem snížit schodek pod referenční hodnotu 3 % HDP.

(1) Především není uvedena tabulka s údaji o cyklickém vývoji.

Srovnání základních makroekonomických a rozpočtových projekcí

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Reálný HDP (změna v %)	PS září 2009	2,8	1,1	- 3,1	0,4	1,9	2,4
	KOM podzim 2009	2,9	1,0	- 2,9	0,6	1,5	neuv.
	PS duben 2009	2,8	1,1	- 1,9	0,6	2,3	2,3
Inflace HISC (%)	PS září 2009	1,8	4,5	0,0	1,5	1,6	1,6
	KOM podzim 2009	1,8	4,5	0,0	1,3	1,5	neuv.
	PS duben 2009	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7
Mezera výstupu ⁽¹⁾ (% potenciálního HDP)	PS září 2009	2,6	2,0	- 2,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5
	KOM podzim 2009	2,4	1,7	- 2,3	- 2,8	- 2,4	neuv.
	PS duben 2009	2,3	1,5	- 1,9	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Čisté půjčky/úvěry vůči zbytku světa (% HDP)	PS září 2009	2,1	- 1,6	- 1,9	- 2,1	- 2,3	neuv.
	KOM podzim 2009	3,5	- 0,2	0,1	0,4	0,3	neuv.
	PS duben 2009	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.	neuv.
Veřejné příjmy (% HDP)	PS září 2009	neuv.	48,7	47,9	48,1	48,5	49,2
	KOM podzim 2009	48,2	48,8	47,7	48,0	48,2	neuv.
	PS duben 2009	48,1	48,6	48,2	neuv.	neuv.	neuv.
Veřejné výdaje (% HDP)	PS září 2009	neuv.	49,9	53,8	54,1	53,9	53,6
	KOM podzim 2009	48,4	50,0	53,6	53,8	54,0	neuv.
	PS duben 2009	48,3	49,8	51,6	neuv.	neuv.	neuv.
Saldo veřejných financí (% HDP)	PS září 2009	neuv.	- 1,2	- 5,9	- 6,0	- 5,5	- 4,4
	KOM podzim 2009	- 0,2	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	neuv.
	PS duben 2009	- 0,2	- 1,2	- 3,4	- 4,0	- 3,4	- 2,6
Primární saldo (% HDP)	PS září 2009	neuv.	2,5	- 2	- 1,9	- 1,2	- 0,1
	KOM podzim 2009	3,6	2,6	- 2,0	- 1,8	- 1,7	neuv.
	PS duben 2009	3,6	2,5	0,4	- 0,1	0,6	1,5
Cyklicky očištěné saldo ⁽²⁾ (% HDP)	PS září 2009	- 1,6	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM podzim 2009	- 1,5	- 2,1	- 4,6	- 4,3	- 4,5	neuv.
	PS duben 2009	- 1,5	- 2,0	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9
Strukturální saldo ⁽³⁾ (% HDP)	PS září 2009	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	KOM podzim 2009	- 1,4	- 2,2	- 4,2	- 4,4	- 4,5	neuv.
	PS duben 2009	- 1,3	- 2	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hrubý veřejný dluh (% HDP)	PS září 2009	neuv.	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
	KOM podzim 2009	84,2	89,8	97,2	101,2	104,0	neuv.
	PS duben 2009	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9

Poznámky:

(¹) Mezery výstupu a cyklicky očištěná salda z programů přepočítávají útvary Komise na základě údajů obsažených v doplnění.

(²) Na základě odhadovaného potenciálního růstu v jednotlivých letech období 2007–2011 ve výši 1,9 %, 1,7 %, 1,1 %, 1,0 % a 1,2 %.

(³) Cyklicky očištěné saldo bez jednorázových a jiných dočasných opatření. Jednorázová a jiná dočasná opatření jsou podle doplnění nulová po celé období. Podle prognózy útvarů Komise z podzimu 2009 snižují jednorázová opatření schodek v roce 2008 a 2010 (0,1 % HDP) a zvyšují schodek v roce 2009 (0,5 % HDP).

Zdroj:

Doplnění ze září 2009 k aktualizaci programu stability z dubna 2009 (PS); prognózy útvarů Komise z podzimu 2009 (KOM); výpočty útvarů Komise.