



Brüsszel, 2012.11.14.
COM(2012) 683 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK

a Spanyolország által a 2012. július 10-i tanácsi ajánlásra válaszul tett, a túlzott költségvetési hiány megszüntetését célzó intézkedések értékeléséről

{SWD(2012) 390 final}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK

a Spanyolország által a 2012. július 10-i tanácsi ajánlásra válaszul tett, a túlzott költségvetési hiány megszüntetését célzó intézkedések értékeléséről

1. TÚLZOTTHIÁNY-ELJÁRÁS: HÁTTÉR

A Tanács 2009. április 27-én – az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 104. cikke (6) bekezdésének megfelelően – határozatában megállapította, hogy Spanyolországban túlzott hiány áll fenn, és – összhangban az EKSZ 104. cikkének (7) bekezdésével és a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló, 1997. július 7-i 1467/97/EK tanácsi rendelet 3. cikkével – ajánlást bocsátott ki a túlzott hiány legkésőbb 2012-ig történő megszüntetéséről.

A Tanács 2009. december 2-án – az 1467/97/EK rendelet 3. cikke (5) bekezdésének megfelelően – határozatban megállapította, hogy Spanyolország eredményes intézkedéseket tett, továbbá, hogy az említett ajánlás elfogadását követően az államháztartásra jelentős negatív hatást gyakorló, előre nem látható kedvezőtlen gazdasági események következtek be. Ennek nyomán a Tanács az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti felülvizsgált ajánlást fogadott el arra vonatkozóan, hogy a túlzott hiányt középtávú intézkedésekkel legkésőbb 2013-ig hiteles és fenntartható módon meg kell szüntetni.

2010. június 15-én a Bizottság megállapította, hogy Spanyolország a Tanács 2009. december 2-i ajánlásával összhangban eredményes intézkedéseket tett annak érdekében, hogy a költségvetési hiányt a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá szorítsa, így a túlzotthiány-eljárás keretében nincs szükség kiegészítő intézkedésekre.

A Tanács 2012. július 10-én – az 1467/97/EK tanácsi rendelet 3. cikke (5) bekezdésének megfelelően – határozatban megállapította, hogy Spanyolország eredményes intézkedéseket tett, de a felülvizsgált ajánlás 2009. évi elfogadását követően az államháztartásra jelentős negatív hatást gyakorló, előre nem látható kedvezőtlen gazdasági események következtek be. A Tanács ezért az EUMSZ 126. cikke (7) bekezdésének megfelelő felülvizsgált ajánlást (a továbbiakban: a túlzotthiány-eljárás keretében tett felülvizsgált ajánlás) fogadott el, és az ajánlásban felkérte Spanyolországot, hogy legkésőbb 2014-re szüntesse meg a túlzott hiányt. Annak érdekében, hogy az államháztartás hiánya 2014-re a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá kerüljön, Spanyolorzágnak azt ajánlották, hogy a strukturális egyenleg tekintetében 2012-ben a GDP 2,7 %-ának, 2013-ban a GDP 2,5 %-ának, 2014-ben pedig a GDP 1,9 %-ának megfelelő javulást érjen el. A bizottsági szolgálatok 2012. tavaszi előrejelzésének aktualizált változata alapján az államháztartási hiányra vonatkozó, a strukturális költségvetési egyenleg tekintetében előírt javulással összhangban levő célok a következők: 2012-ben a GDP 6,3 %-a, 2013-ban a GDP 4,5 %-a, 2014-ben pedig a GDP 2,8 %-a.

Az ajánlás azt is tartalmazta, hogy a spanyol hatóságok hajtsák végre a 2012. évi költségvetésben, valamint az autonóm térségek vonatkozásában kidolgozott egyensúlyi tervben elfogadott intézkedéseket, és 2012. július végéig fogadják el a bejelentett, középtávú költségvetési stratégiát is tartalmazó, 2013–2014-re szóló többéves költségvetési tervet, amely részletesen meghatározza azokat a strukturális intézkedéseket, amelyek a bizottsági

szolgálatok 2012. tavaszi előrejelzésének aktualizált változata alapján a túlzott hiány 2014-ig történő megszüntetéséhez szükségesek. Az ajánlás szerint késedelem nélkül további intézkedéseket kell elfogadniuk 2012-ben, amennyiben a költségvetés teljesítése veszélybe kerül. Emellett a spanyol hatóságoknak szigorúan alkalmazniuk kell a költségvetési stabilitási törvénynek az átláthatóságra és a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó új rendelkezéseit. A európai szemeszter keretében kiadott országspecifikus ajánlásokkal összhangban a Tanács továbbá felkérte Spanyolországot, hogy hozzon létre olyan független költségvetési intézményt, amely elemzéseket készít, tanácsokat ad, nyomon követi a költségvetési politikát, ügyel a középtávú költségvetési keret kötelező jellegének tiszteletben tartására, valamint az egész év során, az államháztartás minden szintjén szigorúan figyelemmel kíséri a költségvetési célok betartását.

2. A MEGTETT INTÉZKEDÉSEK EREDMÉNYESSÉGÉNEK ÉRTÉKELÉSE

Az értékelés a bizottsági szolgálatok 2012. őszi előrejelzésén alapul. Figyelembe veszi az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti legutóbbi, 2012. július 10-i tanácsi ajánlás kibocsátása óta bekövetkezett gazdasági és költségvetési fejleményeket.

A Bizottság szolgálatainak 2012. őszi előrejelzése szerint a reál-GDP 2012-ben és 2013-ban egyaránt 1,4 %-kal csökken, majd 2014-ben 0,8 %-kal növekszik. Az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti legutóbbi tanácsi ajánlás időpontjában úgy becsülték, hogy a reál-GDP zsugorodása 2012-ben 1,9 %, 2013-ban pedig 0,3 % lesz. Mivel azt várták, hogy az élénkülés hamarabb megkezdődik és némileg erősebb lesz, az előrejelzés azzal számolt, hogy 2014-ben a reál-GDP növekedése eléri az 1,1 %-ot. A valamivel kevésbé negatív 2012. évi növekedési előrejelzés főként a rugalmasabb belföldi keresletre vezethető vissza, mivel a költségvetési konszolidációnak fokozatosabban érvényesült a hatása, mint ahogy azt az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti legutóbbi tanácsi ajánlás idején becsülték. 2013 és 2014 tekintetében a tanácsi ajánlás változatlan politika feltételezésén alapult, miközben a Bizottság szolgálatainak 2012. őszi előrejelzése figyelembe veszi a 2013–2014-re vonatkozó költségvetési tervben szereplő további konszolidációs intézkedéseket és a 2013. évi költségvetést is.

A Bizottság szolgálatainak 2012. őszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány a 2011. évi 9,4 %-ról (a bankoknál 2011-ben végrehajtott tőkeinjekciót figyelmen kívül hagyva a GDP 8,9 %-áról) 2012-ben a GDP 8,0 %-ára, illetőleg a bankoknál 2012-ben végrehajtott tőkeinjekció hatását figyelmen kívül hagyva 7,0 %-ára csökken. Ezzel szemben a kormány által és a túlzotthiány-eljárás keretében tett felülvizsgált ajánlásban kitűzött cél a GDP 6,3 %-a. A céltól való előre jelzett eltérés ellenére az államháztartási hiány várt zsugorodását alátámasztja az elsődleges egyenleg jelentős – a bankoknál 2012-ben végrehajtott tőkeinjekció nélkül számítva – körülbelül 2,5 százalékpontos javulása, a gazdaság közel 1,5 %-ot kitevő csökkenése mellett. A hiánycéltól való lehetséges eltérés ellensúlyozása érdekében és a tanácsi ajánlással összhangban Spanyolország 2012. július 13-án a GDP mintegy 1,25 %-át kitevő további konszolidációs intézkedéseket fogadott el. A 2011. decemberi csomagban levő korábbi intézkedésekkel, a 2012. évi költségvetési törvénnyel és a regionális egyensúlyi tervekkel együtt 2012-ben összesen a GDP körülbelül 5,25 %-át kitevő intézkedés elfogadására került sor. Ezeknek az intézkedéseknek azonban egy jelentős (a GDP több mint 1,5 %-ának megfelelő) része nem tartós jellegű. Egyes adókat csak ideiglenesen emeltek, illetve beszédésükre előbb került sor. A karácsonyi prémium közsférabeli megszüntetése szintén csak 2012-re vonatkozott. Ezt a jelentős konszolidációs erőfeszítést részben ellensúlyozza a bevételek számottevő visszaesése, ami a növekedés kevésbé

adóintenzív összetételével és a munkaerő-piaci helyzet számottevő romlásával, nagyobb kamatfizetésekkel, valamint a 2011 decemberében elfogadott nyugdíjemeléshez kapcsolódó magasabb szociális transzferekkel függ össze. Emellett vannak arra utaló jelek, hogy a korábbi évekhez hasonlóan számos régió megint nem teljesíti költségvetési céljait.

A bizottsági szolgálatok 2012. őszi előrejelzése szerint a ciklikus tényezők, valamint az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések hatásának kiszűrése után a strukturális egyenleg 2012-ben 1,2 százalékponttal a GDP $-6,3\%$ -ára javul, a túlzothiany-eljárás keretében tett felülvizsgált ajánlásban előírt, a GDP $2,7\%$ -át jelentő javuláshoz képest. Az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti legutóbbi tanácsi ajánlás időpontja óta lefelé módosult potenciális kibocsátás-növekedésnek megfelelően kiigazítva a becsült strukturális erőfeszítés 2012-ben körülbelül $0,1$ százalékponttal magasabb lenne. Emellett a strukturális egyenleg változását jelentősen befolyásolta a bevétel visszaesése is (a GDP-nek standard bevételi rugalmasság alkalmazásával számított alakulásához viszonyítva), ami GDP-arányosan körülbelül $1,5$ százalékpontot tesz ki. A bevételek említett visszaesését figyelembe véve összességében a becsült strukturális erőfeszítés tovább növekedne mintegy $2,75$ százalékpontra, ami összhangban van a tanácsi ajánlás keretében előírt erőfeszítéssel.

A bizottsági szolgálatok 2012. őszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2013-ban a GDP 6% -ára csökken, miközben a kormány által jelzett és a túlzothiany-eljárás keretében tett felülvizsgált ajánlásban lévő cél a GDP $4,5\%$ -a. Az elsődleges egyenleg a banki feltőkésítési intézkedéseket figyelmen kívül hagyva várhatóan $1,8$ százalékponttal javul, a gazdaság előre jelzett $1,4\%$ -os visszaesése mellett. Az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti legutóbbi, 2012. augusztusi ajánlást követően a spanyol kormány többéves költségvetési tervet terjesztett elő a 2013–2014 közötti időszakra. A terv azonban 2013-ra nem részletezett túl sok új bevételoldali intézkedést a 2012. júliusi csomagban már bejelentettekhez képest. A szeptemberben előterjesztett 2013. évi költségvetési törvénytervezet csak néhány korábban be nem jelentett intézkedést tartalmazott (pl. a vagyonadó egy évvel való meghosszabbítását). A diszkrecionális intézkedések költségvetési hatása 2013-ban összességében a kiadási oldalon várhatóan a GDP mintegy $1,25\%$ -a, a bevételi oldalon pedig a GDP körülbelül 1% -a lesz. A költségvetési hiánycéltól való, 2013-ra becsült eltérés, amely a GDP $1,5\%$ -át teszi ki, részben az előző évről átvitt rosszabb kezdőpozícióval magyarázható. Mindazonáltal a 2013. évi költségvetés is optimista makrogazdasági feltételezéseken alapul, az előrejelzés szerint a reál-GDP csak $0,5\%$ -kal szűkül és a foglalkoztatás stabilizálódik. Ez egyértelműen annak a kockázatát vetíti előre, hogy a bevételek ismét elmaradnak a várttól és a szociális transzferek túllépik a tervezett mértéket. Emellett úgy tűnik, hogy a költségvetési törvénytervezet alábecsüli a szociális juttatások, többek között a nyugdíjak és a munkanélküli ellátások növekedését. A régiók tekintetében a 2013. évi fő konszolidációs intézkedések az egészségügy és az oktatás területét érintő, a 2013–2014. évi költségvetési tervbe foglalt megszorítások. Mindazonáltal jelenleg nem áll rendelkezésre információ arra vonatkozóan, hogyan kerülnek végrehajtásra ezek a tervezett intézkedések a regionális költségvetésekben.

A bizottsági szolgálatok 2012. őszi előrejelzése szerint a strukturális hiány $2,3$ százalékponttal várhatóan tovább szűkül, és 2013-ban eléri a GDP $4,0\%$ -át, ami nagyrészt összhangban van az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti legutóbbi tanácsi ajánlásban előírt, a GDP $2,5\%$ -át kitevő strukturális javulással. A becsült potenciális kibocsátás-növekedésre vonatkozóan a túlzothiany-eljárás keretében tett felülvizsgált ajánlások alapjául szolgáló előrejelzések és a bizottsági szolgálatok 2012. őszi előrejelzése közötti eltérésnek megfelelően kiigazítva a strukturális erőfeszítés mintegy $0,1-0,2$ százalékponttal magasabb lenne.

A bizottsági szolgálatok 2012. őszi előrejelzése szerint 2014-ben javulnak a gazdasági kilátások és a reál-GDP növekedése újra pozitív tartományba kerül. Ez nem lesz viszont elegendő az államháztartási hiány további csökkentéséhez, a hiány a várakozások szerint a GDP 2,8 %-át kitevő céllal szemben a GDP 6,4 %-ára növekszik. A bázishatás mellett a becsült eltérés főként az elmúlt években végrehajtott átmeneti intézkedések kifutását, valamint azt tükrözi, hogy a 2014-re tervezett konszolidációs intézkedéseket nem részletezték kellő mértékben az augusztusban bejelentett többéves költségvetési tervben, ezért azokat nem vették figyelembe a bizottsági szolgálatok előrejelzésében, és a gazdasági növekedés összetételében az adó hatása továbbra is csekély lesz, az adóbevételek nem emelkednek a nominális GDP növekedésével teljesen arányos mértékben. A magasabb adósságállomány miatt a kamatfizetések is tovább növekednek.

Az előrejelzés szerint az ajánlásban szereplő, a GDP 1,9 %-át kitevő javulással szemben a strukturális hiány 2014-ben 1,3 százalékponttal romlik. A becsült potenciális növekedésre vonatkozóan az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti legutóbbi tanácsi ajánlás alapjául szolgáló előrejelzések és a bizottsági szolgálatok 2012. őszi előrejelzése közötti eltérésnek megfelelően kiigazítva a becsült strukturális erőfeszítés 2014-ben mintegy 0,1–0,2 százalékponttal magasabb lenne. Eszerint a strukturális erőfeszítés körülbelül 3 százalékponttal marad el a tanácsi ajánlásban előírt mértéktől. A váratlan bevételkiesések miatti kiigazítások tovább csökkenthetik ezt a rést, mivel egyes bevételek nem követik a nominális GDP növekedéséből adódó növekedési pályát. Tekintettel arra, hogy 2014-re eddig kevés intézkedést részleteztek, jelenleg nem lehetséges a 2014. évi intézkedések eredményességének átfogó értékelése.

Az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti, 2012. júliusi tanácsi ajánlásban Spanyolországot felkérték arra is, hogy alkalmazza szigorúan a költségvetési stabilitási törvénynek az átláthatóságra és a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó új rendelkezéseit, és hozzon létre olyan független költségvetési intézményt, amely elemzéseket készít, tanácsokat ad, nyomon követi a költségvetési politikát, valamint az államháztartás minden szintjén szigorúan figyelemmel kíséri a költségvetési célok betartását. A költségvetési stabilitási törvény tekintetében történt javulás, mindenekelőtt a regionális önkormányzatok költségvetési adataira vonatkozó jelentések terén, ami előrelépést jelent a jobb költségvetési átláthatóság megvalósítása felé. Mivel azonban az új jelentéstételi eljárások bevezetése a regionális közigazgatásokban kihívást jelent, a jelentéstétel minősége és következetessége szempontjából még sok a tennivaló. Kritikus pont, hogy a költségvetési stabilitási törvény preventív és korrekciós ágának megvalósítása nem tűnik elegendő mértékűnek. Eddig nem került sor hivatalos korai előrejelzési mechanizmus vagy korrekciós intézkedés bevezetésére, bár számos autonóm térség esetében egyértelmű annak a kockázata, hogy 2012-ben nem teljesíti költségvetési céljait. A független költségvetési intézmény létrehozása tekintetében a spanyol kormány szeptember 27-én határozatot hozott egy ilyen intézmény létrehozásáról. Az intézmény hatáskörének és irányítási struktúrájának kialakítása jelenleg zajlik. Az intézmény 2013-ban jön létre, miután elfogadásra került a megfelelő alkotmányos törvény.

3. KÖVETKEZTETÉSEK

A jelenlegi információk alapján úgy tűnik, hogy Spanyolország eredményes intézkedéseket tett, melyek 2012-ben és 2013-ban megfelelő előrelépést jelentenek a túlzott hiány megszüntetése irányába, a Tanács által 2012. július 10-én meghatározott korlátokon belül. Mindenekelőtt Spanyolország jelentős konszolidációs intézkedéseket fogadott el, amelyek 2012-ben a GDP körülbelül 5,25 %-át, 2013-ban pedig 2,25 %-át teszik ki. A potenciális

kibocsátás-növekedés módosításának és a bevételek kevéssé adóintenzív növekedés miatti visszaesésének megfelelően kiigazítva a strukturális egyenleg becsült éves javulása összhangban van a Tanács által 2012-re és 2013-ra vonatkozóan előírt erőfeszítéssel. Mindazonáltal 2012-ben nem volt hatékony a költségvetési stabilitási törvény azon rendelkezéseinek végrehajtása, amelyek a tervezett, az autonóm térségek költségvetési céljaitól való eltérések korlátozását szolgáló korai előrejelzési és korrekciós mechanizmusokra irányulnak. Ez regionális szinten újra költségvetési csúszásokhoz vezethet. 2013 tekintetében egyértelmű annak a kockázata, hogy a nominális célok nem valósulnak meg, ami részben abból következik, hogy a 2013. évi költségvetési törvényt alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv és a társadalombiztosítással kapcsolatos előrejelzések egyaránt optimisták.

Úgy tűnik, hogy 2014-re vonatkozóan Spanyolország még nem tett elegendő intézkedést az előírt strukturális erőfeszítés biztosításához. Az augusztusban bejelentett többéves költségvetési terv nem tartalmazott kellően részletezett intézkedéseket az ajánlott költségvetési erőfeszítés alátámasztására. Ezért változatlanul szükség van 2014 vonatkozásában további tartós jellegű intézkedések részletes meghatározására.

A fenti értékelés ismeretében megállapítható, hogy 2012 és 2013 vonatkozásában eredményes fellépésre került sor, a 2014-re tervezett intézkedések azonban elmaradnak a túlzott hiány-eljárás keretében tett felülvizsgált ajánlásban foglaltaktól. A nem egyértelműen pozitív értékelés alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy jelenleg nincs szükség további lépésekre a Spanyolországra vonatkozó, túlzott hiány esetén követendő eljárásban. A Bizottság a Stabilitási és Növekedési Paktummal összhangban továbbra is szorosan nyomon követi Spanyolország költségvetésének alakulását.

Emellett a költségvetési irányítással összefüggésben regionális szinten ugyan történt előrelépés a költségvetési jelentéstétel területén, a magasabb fokú költségvetési átláthatóság eléréséhez átfogóbb, következetesebb és kellő időben történő jelentéstételre van szükség konszolidált államháztartási szinten az ESA95-tel összhangban. Végül, fontos lenne előrelépni a tervezett költségvetési tanács létrehozása terén és biztosítani annak teljes intézményi és pénzügyi függetlenségét.

Kulcsfontosságú makrogazdasági és költségvetési előrejelzések összehasonlítása

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reál-GDP (%-os változás)	BIZ. AF 12	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-1,4	0,8
	BIZ. SF 12	-3,7	-0,1	0,7	-1,9	-0,3	1,1
	SP	-3,7	-0,1	0,7	-1,7	0,2	1,8
Kibocsátási rés ¹ (a potenciális GDP %-ában)	BIZ. AF 12	-4,2	-4,8	-4,2	-4,6	-4,8	-2,7
	BIZ. SF 12	-4,3	-4,8	-4,2	-5,3	-4,7	-2,8
	SP	-	-	-3,8	-4,3	-3,8	-2,1
Államháztartási egyenleg ³ (a GDP %-ában)	BIZ. AF 12	-11,2	-9,7	-9,4	-8,0	-6,0	-6,4
	BIZ. SF 12	-11,2	-9,3	-8,9	-6,3	-6,1	-6,4
	SP	-	-	-8,5	-5,3	-3,0	-1,1
Elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	BIZ. AF 12	-7,7	-7,0	-5,0	-2,2	-2,5	-2,1
	BIZ. SF 12	-9,4	-7,4	-6,5	-3,1	-2,8	-3,1
	SP	-	-	-6,1	-2,2	0,2	2,0
Ciklikusan kiigazított egyenleg ¹ (a GDP %-ában)	BIZ. AF 12	-9,4	-7,6	-7,6	-6,0	-4,0	-5,3
	BIZ. SF 12	-9,3	-7,3	-6,9	-4,1	-4,1	-5,1
	SP	-	-	-6,9	-3,4	-1,4	-0,2
Strukturális egyenleg ² (a GDP %-ában)	BIZ. AF 12	-8,7	-7,6	-7,5	-6,3	-4,0	-5,3
	BIZ. SF 12	-8,7	-7,3	-7,0	-4,3	-4,1	-5,1
	SP	-	-	-7,3	-4,4	-2,2	-0,2
Bruttó államadósság ³ (a GDP %-ában)	BIZ. AF 12	53,9	-61,5	69,3	86,1	92,7	97,1
	BIZ. SF 12	53,9	-61,2	68,5	80,9	86,8	91,8
	SP	-	-	68,5	79,8	82,3	81,5

Megjegyzések:

¹ Kibocsátási rések és ciklikusan kiigazított egyenlegek a programok szerint, a Bizottság szolgálatai által a programokban szereplő információk alapján újrászámítva.

² Ciklikusan kiigazított egyenleg, az egyszeri és más átmeneti intézkedések nélkül.

³ A bankok feltőkésítésére irányuló, 2012. július 23-án kezdődött pénzügyi támogatási programnak jelenleg még nincs hatása a 2012–2014-re vonatkozó államadósság- és hiány-előrejelzésekre.

Forrás: BIZ. AF12 – a Bizottság szolgálatainak 2012. őszi előrejelzése; BIZ. SF12 – a Bizottság szolgálatainak 2012. tavaszi előrejelzése; SP – stabilitási program, 2012. április

