



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 6. 7. 2012
COM(2012) 397 final

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

s cieľom odstrániť nadmerný deficit verejných financií v Španielsku

{SWD(2012) 215 final}

Odporúčanie

ODPORÚČANIE RADY

s cieľom odstrániť nadmerný deficit verejných financií v Španielsku

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a najmä na jej článok 126 ods. 7,
so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

keďže:

- (1) Podľa článku 126 ZFEÚ členské štáty musia predchádzať nadmernému deficitu verejných financií.
- (2) Pakt o stabilite a raste vychádza z cieľa zdravých verejných financií, ktoré sú prostriedkom na posilňovanie podmienok pre cenovú stabilitu a silný udržateľný rast smerujúci k vytváraniu pracovných miest.
- (3) V súlade s článkom 104 ods. 6 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ZES) Rada 27. apríla 2009 rozhodla, že v Španielsku existoval nadmerný deficit a v súlade s článkom 104 ods. 7 ZES a článkom 3 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku vydala odporúčanie na odstránenie nadmerného deficitu najneskôr do roku 2012.
- (4) Rada 2. decembra 2009 v súlade s článkom 3 ods. 5 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 rozhodla, že boli prijaté účinné opatrenia a že po prijatí tohto odporúčania sa vyskytli neočakávané nepriaznivé hospodárske udalosti so zásadnými nepriaznivými následkami pre verejné financie. V dôsledku toho sa Rada rozhodla prijať revidované odporúčanie podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ s cieľom odstrániť nadmerný deficit najneskôr do roku 2013. S cieľom znížiť celkový deficit verejných financií pod referenčnú hodnotu 3 % HDP do roku 2013 bolo na obdobie rokov 2010 – 2013 odporúčané priemerné ročné fiškálne úsilie vo výške „nad 1,5 % HDP“. Pri výpočte priemerného ročného fiškálneho úsilia sa v predpovedi útvarov Komisie z jesene 2009 za východiskový bod považuje deficit na rok 2011. Celkové fiškálne úsilie potrebné na dosiahnutie nominálneho cieľa deficitu vo výške 3 % v danej lehote sa teda vypočítalo tak, že sa predpokladalo postupné odstránenie produkčnej medzery do roku 2015.
- (5) Komisia 15. júna 2010 dospela k záveru, že Španielsko prijalo účinné opatrenia v súlade s odporúčaním Rady z 2. decembra 2009 s cieľom znížiť deficit verejných

financií pod referenčnú hodnotu 3 % HDP a vyjadrila presvedčenie, že v rámci postupu pri nadmernom deficite preto neboli potrebné žiadne ďalšie kroky.

- (6) Na základe článku 3 ods. 5 nariadenia (ES) č. 1467/97 môže Rada na odporúčanie Komisie rozhodnúť, že prijme revidované odporúčanie podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ, ak boli prijaté účinné opatrenia a po prijatí tohto odporúčania sa vyskytli neočakávané nepriaznivé ekonomické udalosti so zásadnými nepriaznivými následkami pre verejné financie. Výskyt neočakávaných nepriaznivých ekonomických udalostí so zásadnými nepriaznivými rozpočtovými účinkami sa posúdi na základe ekonomickej prognózy, z ktorej vychádza odporúčanie Rady.
- (7) V súlade s článkom 126 ods. 7 ZFEÚ a článkom 3 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 sa od Rady požaduje, aby predložila príslušnému členskému štátu odporúčania s cieľom odstrániť nadmerný deficit v stanovenej lehote. V odporúčaní sa musí stanoviť maximálny termín šesť mesiacov na to, aby príslušný členský štát prijal účinné opatrenia na odstránenie nadmerného deficitu. V odporúčaní na odstránenie nadmerného deficitu by Rada navyše mala požadovať dosiahnutie ročných rozpočtových cieľov, ktoré sú na základe predpovede, z ktorej vychádza odporúčanie, v súlade s minimálnym ročným zlepšením štrukturálneho salda, t. j. cyklicky upraveného salda bez jednorazových a iných dočasných opatrení, vo výške referenčnej hodnoty na úrovni minimálne 0,5 % HDP.
- (8) Po tom, ako hospodárstvo zaznamenalo v roku 2009 výrazné spomalenie, keď reálny HDP poklesol o 3,7 %, spomalenie hospodárstva v roku 2010 pokračovalo, aj keď len o – 0,1 %. Hospodárstvo sa vrátilo k pozitívnemu hospodárskemu rastu v roku 2011 (0,7 %), čoho príčinou bola aj dynamika španielskeho vývozu, ktorému pomohla zlepšujúca sa konkurencieschopnosť španielskeho hospodárstva, a zníženie miery dovozu, v kombinácii so slabým domácim dopytom. Podľa poslednej aktualizácie hospodárskeho výhľadu pre Španielsko na roky 2012 – 2013, ktorý vypracovali útvary Komisie a ktorý je aktualizáciou prognózy z jari 2012 a obsahuje fiškálne opatrenia prijaté koncom mája 2012 na regionálnej úrovni a nedávny hospodársky a rozpočtový vývoj, je pravdepodobné, že Španielsko sa opäť ocitne v recesii a zaznamená negatívny ročný hospodársky rast tak v roku 2012, ako aj v roku 2013. Oddlžovanie súkromného aj verejného sektora a rozsiahla nezamestnanosť sú pre domáci dopyt výrazným zaťažujúcim faktorom. Oslabovanie medzinárodného prostredia okrem toho bráni vonkajšiemu dopytu v tom, aby kompenzoval slabý domáci dopyt, čo vedie k spomaľovaniu španielskeho hospodárstva.
- (9) Deficit verejných financií dosiahol v roku 2010 úroveň 9,3 % HDP, čo je menej ako 11,2 % v roku 2009. Zlepšenie rozpočtového salda bolo výsledkom znižovania celkových výdavkov a zvyšovania celkových príjmov, hlavne v dôsledku diskrečných opatrení. V roku 2011 bol výsledný deficit výrazne horší, než sa očakávalo, a to 8,5 % HDP v porovnaní s cieľom vo výške 6 % HDP. Španielsko informovalo 17. mája 2012 Eurostat, že deficit verejných financií za rok 2011 možno bude revidovaný smerom nahor o približne 0,4 % HDP vzhľadom na nové informácie o niektorých výdavkových položkách autonómnych oblastí, ktoré neboli zahrnuté v oznámení v rámci postupu pri nadmernom deficite z marca 2012. Približne dve tretiny odchýlky od rozpočtu na rok 2011 sa vyskytli na regionálnej úrovni, zatiaľ čo ústredná verejná správa a sociálne zabezpečenie zaznamenali oveľa menšie sklzy. Odchýlka od rozpočtu bola zdôvodňovaná slabšími príjmami oproti očakávaniam, a to kvôli výskytu menej priaznivého hospodárskeho prostredia, než sa predpokladalo

v programe stability z roku 2011, a kvôli štruktúre rastu, ktorá bola menej orientovaná na dane, pričom prekračovanie výdavkov bolo obmedzené.

- (10) Podľa aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012 sa predpokladá, že deficit verejných financií bude v roku 2012 na úrovni 6,3 % HDP, čo je porovnateľné s očakávaným deficitom 5,3 % HDP v programe stability z roku 2012 a v návrhu zákona o rozpočte na rok 2012. Návrh zákona o rozpočte vychádza z opatrení na zvýšenie príjmov, ktoré zahŕňajú najmä zvýšenia priamych daní, ako napr. zmeny zdaňovania príjmov fyzických a právnických osôb, ako aj fiškálnu amnestiu. Niektoré z týchto opatrení boli oznámené ako dočasné, ako napr. zvýšenie dane z príjmu fyzických osôb (obmedzené na roky 2012 a 2013), resp. že budú mať jednorazový vplyv, ako napr. zmena daňového splátkového systému v oblasti firemných daní v roku 2012 a fiškálna amnestia. V návrhu zákona o rozpočte a v programe sa predpokladá, že celkové výdavky sa znížia v dôsledku rozsiahlych škrtov v kapitálových aj bežných výdavkoch, a to aj v dôsledku úspor v oblastiach zdravotnej starostlivosti a vzdelávania na regionálnej úrovni. Predpokladaná odchýlka od cieľa na rok 2012 sa viaže hlavne na očakávané nedostatočné príjmy, najmä v oblasti sociálneho zabezpečenia, a na vyššie sociálne výdavky, a to kvôli horšiemu makroekonomickému výhľadu, štruktúre rastu, ktorá bola menej orientovaná na dane, a výraznejšiemu zhoršeniu pracovného trhu. Táto rozpočtová prognóza je stále predmetom zásadných rizík. Ďalšie prehľbovanie hospodárskej krízy a riziká pri vykonávaní opatrení na regionálnej úrovni by vzhľadom na skutočnosť, že mnohé rozpočtové opatrenia sa budú vzťahovať len na časť roka, mohli znamenať ešte väčšie odchýlky. Nevyhnutné prebiehajúce vyrovňovanie španielskeho hospodárstva od neobchodovateľných sektorov smerom k obchodovateľným zároveň znamená riziko, že sa hospodársky rast odkloní od zamerania na dane. Najnovšie čísla o rozpočtových výsledkoch za prvé mesiace roka 2012 poukazujú na pokračujúce klesanie príjmov a naznačujú potrebu bezodkladne vykonať ďalšie štrukturálne opatrenia.
- (11) Podľa aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012 sa očakáva, že za predpokladu nezmenenej politiky a v očakávaní poklesu reálneho HDP o 0,3 % oproti predchádzajúcemu roku sa deficit verejných financií ocitne v roku 2013 na úrovni 6,1 % HDP v porovnaní s pôvodným cieľom 3 % HDP. V programe stability na rok 2012 sa predpokladá rozsiahly nárast príjmov z daní z produkcie a dovozu, ktorý ešte nemá oporu v konkrétnych opatreniach a ktorý bude zároveň podľa očakávaní čiastočne kompenzovaný nižším zdanením práce. Program takisto zahŕňa (doposiaľ ešte nie úplne konkretizované) škrt na strane výdavkov, ktoré sa týkajú najmä oblasti vzdelávania a zdravotnej starostlivosti na regionálnej úrovni. Na roky 2014 a 2015 predpokladaná ďalšia konsolidácia ešte nemá dostatočnú oporu v opatreniach, ktoré by pomohli dosiahnuť navrhovaný cieľový deficit, pričom v programe stability je obsiahnutých iba málo konkrétnych opatrení.
- (12) Z aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012 vyplýva, že štrukturálny deficit bol v roku 2009 na úrovni 8,7 %, v roku 2010 na úrovni 7,3 % a v roku 2011 na úrovni 7,0 % HDP. V roku 2012 sa očakáva, že dosiahne 4,3 % HDP. Znamená to priemerné fiškálne úsilie 1,5 % HDP v období rokov 2010 až 2012, čo je v súlade s minimálnym požadovaným priemerným ročným fiškálnym úsilím „nad úrovňou 1,5 %“ HDP, ktoré stanovila Rada na roky 2010 – 2013. Po úprave o zmenu v makroekonomickom scenári medzi predpokladmi, z ktorých vychádzajú odporúčania Rady z 2. decembra 2009, a súčasnými prognózami by odhadované priemerné ročné fiškálne úsilie v rokoch 2010 až 2012 bolo o 0,5 percentuálneho bodu HDP vyššie. Španielsko teda

doposiaľ prijalo účinné opatrenia, pokiaľ ide o smerovanie štrukturálneho deficitu do roku 2012.

- (13) Podľa prognózy útvarov Komisie z jesene 2009, ktorá tvorila základ pre odporúčanie Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ z 2. decembra 2009, sa očakávalo, že španielske hospodárstvo sa spomalí o 0,8 % v roku 2010 a porastie o 1 % v roku 2011. Roky 2012 a 2013 neboli v horizonte tejto prognózy, no na základe hypotézy, že do roku 2015 dôjde k postupnému odstráneniu vysokej negatívnej produkčnej medzery, sa na roky 2012 a 2013 očakával vyšší rast než na rok 2011. Výsledný reálny HDP na roky 2010 a 2011 bol o trochu pozitívnejší, než sa očakávalo v prognóze z jesene 2009. Napriek tomu bola štruktúra hospodárskeho rastu menej orientovaná na dane, než sa očakávalo, keďže kumulovaný príspevok domáceho dopytu na roky 2010 a 2011 bol – 2,7 percentuálneho bodu HDP, v porovnaní s predpoveďou vo výške –1,1 percentuálneho bodu, čo bolo spôsobené rýchlejšou redukciou neobchodovateľného sektora, než sa očakávalo. Výsledky z aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012 na roky 2012 a 2013 ukazujú, že španielske hospodárstvo bude pravdepodobne čeliť významným úskaliam, s ktorými sa v prognóze z jesene 2009 nepočítalo. Zatiaľ čo v prognóze z jesene 2009 sa predpokladala miera rastu výrazne nad úrovňou 1 % ročne v rokoch 2012 a 2013, najnovšie prognózy poukazujú na miery rastu vo výške – 1,9 %, resp. – 0,3 % za predpokladu nezmenenej politiky. Štruktúra rastu bude navyše pravdepodobne naďalej smerovať k čistému vonkajšiemu dopytu, pričom daňové príjmy budú ďalej podliehať negatívnym vplyvom.
- (14) Hrubý verejný dlh narástol na 68,5 % HDP v roku 2011 a podľa aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012 sa očakáva, že porastie na 80,9 % HDP v roku 2012 a na 86,8 % v roku 2013 za predpokladu nezmenenej politiky, čím vo všetkých rokoch prekročí referenčnú hodnotu obsiahnutú v zmluve. Tento nárast pomeru dlhu je spôsobený hlavne vyššími úrokovými splátkami a v menšej miere dynamikou primárneho deficitu. Zosúladenie deficitu a dlhu je v roku 2012 rozsiahle a prispieva k nárastu 5,4 percentuálneho bodu HDP, pričom súvisí s plánom uhrádzať faktúry poskytovateľov verejných orgánov a s inými neuhradenými operáciami. Riziká súvisiace s makroekonomickým scenárom a rozpočtovými cieľmi, ako aj s dodatočnými opatreniami finančnej záchrany môžu prispieť k ďalšiemu zvýšeniu verejného dlhu.
- (15) Rozpočtová pozícia sa výrazne zhoršila v porovnaní s obdobím, keď bolo vypracované predchádzajúce odporúčanie Rady, a to kvôli horšiemu hospodárskemu výhľadu, než sa očakávalo, ktorý je zároveň menej zameraný na dane. Navyše rozsiahle spomalenie hospodárstva vplyva na zamestnanosť a nezamestnanosť veľmi negatívnym spôsobom. To má negatívne účinky na stranu príjmov i výdavkov, pričom sa prejavujú aj nedostatočné sociálne príspevky a vyššie sociálne transfery. Vzhľadom na všetky tieto faktory a vzhľadom najmä na výrazné zhoršenie fiškálneho výhľadu od doby vydania pôvodného odporúčania Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ by preto bolo vhodné poskytnúť dodatočný rok na odstránenie nadmerného deficitu.
- (16) Poskytnutie dodatočného roka na odstránenie nadmerného deficitu si vyžaduje dosiahnutie priebežných celkových cieľových deficitov na úrovni 6,3 % HDP v roku 2012, 4,5 % HDP v roku 2013 a 2,8 % HDP v roku 2014. Na základe aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012 je príslušné požadované zlepšenie štrukturálneho fiškálneho salda vyplývajúce z týchto celkových cieľov na úrovni 2,7 % HDP v roku 2012, 2,5 % HDP v roku 2013 a 1,9 % HDP v roku 2014.

Vzhľadom na najnovšie údaje o fiškálnych výsledkoch za prvé mesiace roka 2012 budú na to, aby sa dosiahol cieľový deficit na rok 2012, potrebné dodatočné opatrenia. Situáciu bude potrebné pozorne monitorovať, pričom ďalšie nápravné opatrenia sa budú musieť prijať dostatočne včas, ak by hrozilo, že dôjde k ďalším sklzom.

- (17) Vzhľadom na výrazné trhové tlaky na španielske štátne dlhopisy existuje potreba podložiť dôveryhodnosť konsolidačného úsilia prijatím ohláseného viacročného rozpočtového plánu na roky 2013 – 2014, a to do konca júla 2012. To by si vyžadovalo podrobnú konkretizáciu všetkých štrukturálnych opatrení, ktoré sú nevyhnutné na dosiahnutie rozpočtových cieľov v roku 2013 a 2014, ako aj urýchlenie znižovania deficitu, ak sa hospodárske alebo rozpočtové podmienky ukážu ako priaznivejšie oproti súčasným očakávaniam. Aby sa predišlo riziku budúcich sklzov, dôležitosť prijatia včasných opatrení si v tejto súvislosti vyžaduje prijatie účinných opatrení v kratšom termíne, a to do troch mesiacov.
- (18) Rada 10. júla prijala odporúčania pre jednotlivé krajiny pre Španielsko, z ktorých prvé vychádzalo okrem iného z posúdenia národného programu reforiem Španielska a programu stability Španielska na roky 2012 – 2015. Toto odporúčanie nabáda k prísnejšiemu presadzovaniu zákona o rozpočtovej stabilite a k prijatiu silnejších fiškálnych opatrení na regionálnej úrovni. Tým by sa zmiernili riziká sklzov na regionálnej úrovni. Vzhľadom na decentralizovanú povahu verejných financií Španielska je nevyhnutný silný fiškálny a inštitucionálny rámec. Tento rámec by sa mohol posilniť aj zriadením nezávislej fiškálnej inštitúcie, ktorá by poskytovala analýzy, poradenstvo a monitorovala fiškálnu politiku. Dodržiavanie rozpočtu zo strany regionálnych správ vzhľadom na ich nedávne zlé výsledky, ako aj väčšia citlivosť príjmov na prebiehajúce štrukturálne úpravy, neistý vplyv fiškálnej amnestie a možných ďalších finančných záchranných operácií na príjmy predstavujú riziká pre rozpočtovú stratégiu.
- (19) Paralelne popri pravidelných preskúmaniach programu finančnej rekapitalizácie Španielska, ktoré sa uvádzajú v prehlásení zo samitu krajín eurozóny z 29. júna 2012, sa v trojmesačných intervaloch bude uskutočňovať aj monitorovanie pokroku pri vykonávaní záväzkov krajiny v rámci postupu pri nadmernom deficite.
- (20) Španielsko spĺňa podmienky na predĺženie termínu na odstránenie nadmerného deficitu verejných financií v zmysle článku 3 ods. 5 nariadenia (ES) č. 1467/97 o urýchlňovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku,

PRIJALA TOTO ODPORÚČANIE:

- (1) Španielske orgány by mali odstrániť súčasný nadmerný deficit do roku 2014.
- (2) Španielske orgány by mali uskutočniť zlepšenie štrukturálneho salda vo výške 2,7 % HDP v roku 2012, 2,5 % HDP v roku 2013 a 1,9 % HDP v roku 2014, aby znížili celkový deficit verejných financií pod referenčnú úroveň 3 % HDP do roku 2014 na základe aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012. Ciele celkového deficitu by mali byť 6,3 % HDP na rok 2012, 4,5 % HDP na rok 2013 a 2,8 % HDP na rok 2014.
- (3) Španielske orgány by mali vykonať opatrenia prijaté v rozpočte na rok 2012 a vo vyrovnávacích plánoch autonómnych oblastí a do konca júla 2012 prijať oznámený viacročný rozpočtový plán na roky 2013 – 2014 vrátane strednodobej

rozpočtovej stratégie, v ktorej sa plne konkretizujú štrukturálne opatrenia nevyhnutné na odstránenie nadmerného deficitu do roku 2014. Vzhľadom na najnovšie údaje o fiškálnych výsledkoch za prvé mesiace roku 2012 by mali v roku 2012 bezodkladne prijať dodatočné opatrenia na zaistenie splnenia rozpočtových plánov na rok 2012. Mali by byť pripravené prijať ďalšie opatrenia, ak sa naplnia riziká pre rozpočtové plány. Mali by urýchliť znižovanie deficitu v rokoch 2013 a 2014, ak sa hospodárske alebo rozpočtové podmienky zlepšia oproti súčasným očakávaniam.

- (4) Rada stanovuje pre španielske orgány termín 3 mesiace na prijatie účinných opatrení a v súlade s článkom 3 ods. 4a nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 na predloženie podrobnej správy o konsolidačnej stratégii, ktorá sa predpokladá pri dosahovaní týchto cieľov.

Nad rámec správy podľa odporúčania (4) a paralelne s programom finančnej rekapitalizácie, ktorý sa uvádza v prehlásení zo samitu krajín eurozóny z 29. júna 2012, by španielske orgány mali predkladať správy o pokroku dosiahnutom pri vykonávaní týchto odporúčaní každé tri mesiace, ako aj v osobitnej kapitole programu stability, ktorá bude zostavená do roku 2015.

Španielske orgány by ďalej mali prísne uplatňovať nové ustanovenia zákona o rozpočtovej stabilite, pokiaľ ide o transparentnosť a kontrolu plnenia rozpočtu. V súlade s odporúčaniami pre jednotlivé krajiny v rámci európskeho semestra Rada zároveň žiada, aby Španielsko zriadilo nezávislú fiškálnu inštitúciu, ktorá bude poskytovať analýzy, poradenstvo a monitorovať fiškálnu politiku, ďalej aby zotrvalo pri uskutočniteľnom charaktere svojho strednodobého rozpočtového rámca a aby pozorne monitorovalo dodržiavanie rozpočtových cieľov počas celého roka na všetkých úrovniach sektora verejnej správy. Toto odporúčanie je určené Španielskemu kráľovstvu.

V Bruseli

*Za Radu
predseda*