



V Bruseli 14. 11. 2012
COM(2012) 683 final

OZNÁMENIE KOMISIE RADE

Posúdenie opatrení prijatých Španielskom

**v reakcii na odporúčanie Rady z 10. júla 2012 s cieľom odstrániť nadmerný deficit
verejných financií**

{SWD(2012) 390 final}

OZNÁMENIE KOMISIE RADE

Posúdenie opatrení prijatých Španielskom

v reakcii na odporúčanie Rady z 10. júla 2012 s cieľom odstrániť nadmerný deficit verejných financií

1. POSTUP PRI NADMERNOM DEFICITE: SÚVISLOSTI

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 urýchl'ovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku vydala odporúčanie na odstránenie nadmerného deficitu najneskôr do roku 2012.

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 uvedeného odporúčania sa vyskytli neočakávané nepriaznivé hospodárske udalosti so zásadnými nepriaznivými následkami pre verejné financie. V dôsledku toho Rada prijala revidované odporúčanie podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ s cieľom odstrániť nadmerný deficit presvedčivým a udržateľným spôsobom najneskôr do roku 2013, a to prijatím opatrení v strednodobom rámci.

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 usudzovala, že v rámci postupu pri nadmernom deficite nie sú potrebné nijaké ďalšie kroky.

Rada 10. júla 2012 v súlade s článkom 3 ods. 5 nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 rozhodla, že boli prijaté účinné opatrenia, ale po prijatí revidovaného odporúčania v roku 2009 sa vyskytli neočakávané nepriaznivé hospodárske udalosti so zásadnými nepriaznivými následkami pre verejné financie. V dôsledku toho Rada prijala revidované odporúčanie podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ (ďalej len „revidované odporúčanie v rámci postupu pri nadmernom deficite“) a odporučila Španielsku, aby odstránilo nadmerný deficit najneskôr do roku 2014. Španielsku sa odporučilo, aby v záujme zníženia celkového deficitu verejných financií pod referenčnú úroveň 3 % HDP do roku 2014 uskutočnilo zlepšenie štrukturálneho salda vo výške 2,7 % HDP v roku 2012, 2,5 % HDP v roku 2013 a 1,9 % HDP v roku 2014. Na základe aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012 sú ciele celkového deficitu v súlade s požadovanými zlepšeniami štrukturálneho rozpočtového salda vo výške 6,3 % HDP na rok 2012, 4,5 % HDP na rok 2013 a 2,8 % HDP na rok 2014.

Španielskym orgánom sa takisto odporučilo, aby vykonali opatrenia prijaté v rozpočte na rok 2012 a vo vyrovnávacích plánoch autonómnych spoločenstiev a do konca júla 2012 prijali oznámený viacročný rozpočtový plán na roky 2013 – 2014 vrátane strednodobej rozpočtovej stratégie, v ktorej sa plne konkretizujú štrukturálne opatrenia nevyhnutné na základe aktualizácie prognózy útvarov Komisie z jari 2012 na odstránenie nadmerného deficitu do roku 2014. Takisto sa im odporučilo bezodkladne prijať dodatočné opatrenia na rok 2012, ak sa naplnia riziká pre rozpočtové plány. Okrem toho sa od Španielska požadovalo, aby prísne uplatňovalo 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 požiadala Španielsko, aby 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.

2. POSÚDENIE PRIJATÝCH ÚČINNÝCH OPATRENÍ

Toto posúdenie vychádza z prognózy útvarov Komisie z jesene 2012. Zohľadňuje hospodárske a rozpočtové zmeny od 10. júla 2012, keď bolo vydané posledné odporúčanie Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ.

Podľa prognózy útvarov Komisie z jesene 2012 sa očakáva, že reálny HDP klesne o 1,4 % v rokoch 2012 a 2013 a vzrastie o 0,8 % v roku 2014. V čase vydania posledného odporúčania Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ sa očakávalo, že reálny HDP klesne o 1,9 % v roku 2012 a o 0,3 % v roku 2013. Keďže sa očakávalo, že obnova nastane skôr a bude trochu silnejšia, predpokladalo sa, že rast reálneho HDP dosiahne +1,1 % v roku 2014. O čosi menej negatívna predpoveď rastu v roku 2012 je spôsobená najmä trochu pružnejším domácim dopytom, keďže fiškálna konsolidácia mala väčší vzostupný vplyv, ako sa očakávalo v čase vydania posledného odporúčania Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ. Pokiaľ ide o roky 2013 a 2014, odporúčanie Rady bolo založené na predpoklade nezmenenej politiky, pričom v prognóze útvarov Komisie z jesene 2012 sa zohľadňujú aj dodatočné konsolidačné opatrenia zahrnuté v rozpočtovom pláne na roky 2013 – 2014 a v rozpočte na rok 2013.

V roku 2012 sa podľa prognózy útvarov Komisie z jesene 2012 očakávalo, že deficit verejných financií poklesne na 8,0 % HDP, alebo 7,0 % HDP s výnimkou účinku kapitálových injekcií do bánk v roku 2012, z 9,4 % HDP v roku 2011 (8,9 % HDP s výnimkou kapitálových injekcií do bánk v roku 2011). To je porovnateľná hodnota s cieľom vlády a revidovaného odporúčania v rámci postupu pri nadmernom deficite 6,3 % HDP. Napriek navrhovanej odchýlke od cieľa by sa očakávaný pokles celkového salda podporil podstatným zlepšením primárneho salda vo výške približne 2½ percentuálneho bodu (bez kapitálových injekcií do bánk v roku 2012) oproti poklesu hospodárstva približne o 1½ percenta. Na vyrovnanie pravdepodobnej odchýlky od cieľa deficitu a v súlade s odporúčaním Rady prijalo Španielsko 13. júla 2012 dodatočné konsolidačné opatrenia vo výške približne 1¼ % HDP. Spolu s predchádzajúcimi konsolidačnými opatreniami začlenenými do balíka z decembra 2011, návrhom rozpočtu na rok 2012 a regionálnymi vyrovnávacími plánmi sa na rok 2012 prijali celkové opatrenia vo výške približne 5¼ % HDP. Značná časť týchto opatrení (viac ako 1½ % HDP) však nemala definitívnu povahu. Rozličné zvýšenia daní sa zaviedli len na dočasnom základe alebo pozostávali z predloženia včasných daňových odvodov. Zrušenie vianočnej prémie vo verejnom sektore sa takisto obmedzilo len na rok 2012. Proti tomuto značnému konsolidačnému úsiliu by čiastočne pôsobili silné poklesy príjmov spojené so štruktúrou rastu vytvárajúcou daňové príjmy v menšej miere a podstatnejším zhoršením situácie na trhu práce, vyššími úrokovými platbami a vyššími sociálnymi transfermi v spojení so zvýšením dôchodkov prijatých v decembri 2011. Okrem toho sa, podobne ako v predchádzajúcich rokoch, predpokladá, že viacero regiónov opätovne nesplní svoje rozpočtové ciele.

Na základe vyčistenia cyklických faktorov a jednorazových a iných dočasných opatrení sa v prognóze útvarov Komisie z jesene 2012 očakáva zlepšenie štrukturálneho salda o 1,2

percentuálneho bodu na $-6,3\%$ HDP v roku 2012 v porovnaní so zlepšením štrukturálneho salda $2,7\%$ HPD požadovaného v revidovanom odporúčaní v rámci postupu pri nadmernom deficite. Po úprave o revíziu potenciálneho rastu produkcie smerom nadol by od posledného odporúčania Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ bolo odhadované štrukturálne úsilie v roku 2012 takmer o $0,1$ percentuálneho bodu vyššie. Okrem toho zmenu štrukturálneho salda vážne ovplyvnil aj pokles príjmov (t. j. vo vzťahu k zmenám HDP použitím štandardnej elasticity príjmov) až vo výške približne $1\frac{1}{2}$ percentuálneho bodu HDP. Celkovo by sa po zohľadnení týchto poklesov príjmov odhadované štrukturálne úsilie ďalej zvýšilo približne o $2\frac{3}{4}$ percentuálneho bodu – v súlade s úsilím požadovaným podľa odporúčania Rady.

Na rok 2013 sa v prognóze útvarov Komisie z jesene 2012 očakáva, že deficit verejných financií poklesne na 6% HDP v porovnaní s cieľom $4,5\%$ HDP, ktorý uvádza vláda, ako aj revidované odporúčanie v rámci postupu pri nadmernom deficite. Očakáva sa, že primárne saldo sa zlepši o $1,8$ percentuálneho bodu bez opatrení bankovej rekapitalizácie pri očakávanom poklese hospodárstva o $1,4\%$. Podľa posledného odporúčania Rady na základe článku 126 ods. 7 ZFEÚ v auguste 2012 predložila španielska vláda viacročný rozpočtový plán na roky 2013 – 2014. Na rok 2013 sa však v pláne neuviedli mnohé nové opatrenia na strane príjmov v porovnaní s oznámením v balíku z júla 2012. Návrh rozpočtu na rok 2013 predložený v septembri obsahoval niekoľko nových opatrení, ktoré predtým neboli oznámené (napr. predĺženie dane z bohatstva o jeden rok). Celkovo sa očakáva, že rozpočtový vplyv diskrečných opatrení v roku 2013 bude približne $1\frac{1}{4}\%$ HPD na strane výdavkov a približne 1% HDP na strane príjmov. Očakávanú rozpočtovú odchýlku $1\frac{1}{2}\%$ HDP v roku 2013 čiastočne vysvetľuje zhoršená východisková situácia z predchádzajúceho roka. Návrh rozpočtu na rok 2013 však takisto vychádza z optimistických makroekonomických predpokladov, podľa ktorých reálny HDP poklesne len o $0,5\%$ a zamestnanosť sa stabilizuje. To znovu predstavuje jasné riziko, že príjmy budú nedostatočné a sociálne transfery sa prekročia. Okrem toho sa zdá, že návrh zákona o rozpočte podceňuje aj nárast sociálnych dávok vrátane dôchodkov a dávok v nezamestnanosti. V prípade regiónov predstavujú hlavné konsolidačné opatrenia v roku 2013 zníženia v rozpočtovom pláne na roky 2013 – 2014 v oblasti zdravotníctva a vzdelávania. V súčasnosti však nie sú k dispozícii nijaké informácie o súčasnom vykonávaní týchto plánovaných opatrení v regionálnych rozpočtoch.

Podľa prognózy útvarov Komisie z jesene 2012 sa očakáva, že štrukturálny deficit sa ďalej zníži o $2,3$ percentuálneho bodu a dosiahne $4,0\%$ HDP v roku 2013 v širšom súlade s posledným odporúčaním Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ, v ktorom sa požaduje štrukturálne zlepšenie o $2,5\%$ HDP. Po úprave zahŕňajúcej zmenu v očakávanom potenciálnom raste produkcie k predpokladom, z ktorých vychádzajú revidované odporúčania v rámci postupu pri nadmernom deficite a prognóza útvarov Komisie z jesene 2012, by bolo štrukturálne úsilie približne o $0,1 - 0,2$ percentuálneho bodu vyššie.

Na rok 2014 sa podľa prognózy útvarov Komisie z jesene 2012 očakáva zlepšenie hospodárskeho výhľadu a rast reálneho HDP by sa mal vrátiť do kladných čísel. To by nestačilo na dosiahnutie ďalšieho zníženia celkového deficitu, pri ktorom sa očakáva, že sa rozšíri na $6,4\%$ HDP v porovnaní s cieľom $2,8\%$ HDP. Okrem tohto základného vplyvu odráža očakávaná odchýlka najmä ukončenie dočasných opatrení prijatých v predchádzajúcich rokoch, skutočnosť, že plánované konsolidačné opatrenia na rok 2014 neboli vo viacročnom rozpočtovom pláne oznámenom v auguste dostatočne konkretizované, a preto sa nemohli začleniť do prognózy útvarov Komisie, a že v rámci štruktúry hospodárskeho rastu by existovali aj naďalej nedostatočné dane, pričom daňové príjmy by nerástli v plnom pomere k nominálnemu HDP. Úrokové platby by takisto naďalej vzrastali z dôvodu vyššej úrovne dlhu.

Očakáva sa, že štrukturálny deficit sa zhorší o 1,3 percentuálneho bodu v roku 2014 v porovnaní s odporúčaným zlepšením o 1,9 % HDP. Po úprave zahŕňajúcej zmenu v očakávanom potenciálnom raste k predpokladom, z ktorých vychádza posledné odporúčanie Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ a prognóza útvarov Komisie z jesene 2012, by odhadované štrukturálne úsilie v roku 2014 bolo približne o 0,1 – 0,2 percentuálneho bodu vyššie. V takom prípade by bolo štrukturálne úsilie o 3 percentuálne body nižšie ako úroveň požadovaná v odporúčaní Rady. Úpravou nečakaných poklesov príjmov by sa pravdepodobne ďalej prehĺbila táto medzera, keďže niektoré príjmy nedodržiavajú podobu rastu, akú naznačuje rast nominálneho HDP. Vzhľadom na to, že na rok 2014 sa konkretizovalo len veľmi málo opatrení, nie je v tejto fáze celkové posúdenie účinných opatrení na rok 2014 možné.

V odporúčaní Rady podľa článku 126 ods. 7 z júla 2012 bolo Španielsko takisto požiadané, aby prísne uplatňovalo nové ustanovenia zákona o rozpočtovej stabilite, pokiaľ ide o transparentnosť a kontrolu plnenia rozpočtu, a aby zriadilo nezávislú fiškálnu inštitúciu, ktorá by poskytovala analýzy, poradenstvo a monitorovala fiškálnu politiku a dodržiavanie rozpočtových cieľov na všetkých úrovniach sektora verejnej správy. Pokiaľ ide o zákon o rozpočtovej stabilite, došlo k zlepšeniam najmä v oblasti poskytovania fiškálnych údajov pre regionálne vlády, čo predstavuje krok vpred pri dosahovaní vyššej fiškálnej transparentnosti. Vzhľadom na výzvu na zavedenie nových postupov vykazovania v rámci regionálnych správ však stále treba dosahovať dobré výsledky, pokiaľ ide o kvalitu a súlad v oblasti podávania správ. Z kritického hľadiska sa však zdá, že vykonávanie preventívnej a nápravnej časti zákona o rozpočtovej stabilite je nedostatočné. Doteraz neboli zavedené nijaké oficiálne mechanizmy včasného varovania ani nápravné opatrenia, aj keď niektorým autonómnym spoločenstvám zjavne hrozí, že v roku 2012 nesplnia svoje fiškálne ciele. Pokiaľ ide o zriadenie nezávislej finančnej inštitúcie, španielska vláda prijala 27. septembra rozhodnutie o zriadení takejto inštitúcie. V súčasnosti sa vymedzujú jej právomoci a riadiaca štruktúra. Táto inštitúcia sa má zriadiť v roku 2013 po prijatí príslušného základného zákona.

3. ZÁVERY

Podľa súčasných informácií sa zdá, že Španielsko prijalo účinné opatrenia, ktoré predstavujú primeraný pokrok smerom k odstráneniu nadmerného deficitu v roku 2012 a 2013 v rámci obmedzení stanovených Radou 10. júla 2012. Španielsko predovšetkým prijalo značné konsolidačné opatrenia až do výšky približne 5¼ % HDP v roku 2012 a 2¼ % HDP v roku 2013. Po úprave o revíziu potenciálneho rastu produkcie a o poklesy príjmov v dôsledku nedostatočného rastu daní sa očakáva ročné zlepšenie štrukturálneho salda v súlade s úsilím požadovaným Radou na roky 2012 a 2013. Ustanovenia zákona o rozpočtovej stabilite v súvislosti s navrhovanými mechanizmami včasného varovania a nápravnými mechanizmami s cieľom obmedziť odchýlky autonómnych spoločenstiev od rozpočtových cieľov však neboli v roku 2012 účinne vykonávané. To by mohlo na regionálnej úrovni viesť k novým rozpočtovým sklzom. V roku 2013 zjavne existuje riziko pre dosiahnutie nominálnych cieľov vyplývajúcich čiastočne z optimistického makroekonomického scenára, z ktorého vychádza návrh rozpočtu na rok 2013, a z optimistických predpokladov v oblasti sociálneho zabezpečenia.

Pokiaľ ide o rok 2014, zdá sa, že Španielsko ešte neprijalo dostatočné opatrenia na dosiahnutie požadovaného štrukturálneho úsilia. Viacročný rozpočtový plán oznámený v auguste neprezentoval dostatočne konkretizované opatrenia na podloženie odporúčaného fiškálneho úsilia. Je teda stále potrebné spresniť dodatočné a trvalé opatrenia na rok 2014.

Na základe uvedeného posúdenia možno konštatovať, že hoci sa na roky 2012 a 2013 prijali účinné opatrenia, opatrenia na rok 2014 nezodpovedajú revidovanému odporúčaniam v rámci postupu pri nadmernom rozpočte. Na základe tohto ambivalentného posúdenia Komisia usudzuje, že v rámci postupu pri nadmernom deficite nie sú v súčasnosti potrebné žiadne ďalšie kroky. Komisia bude naďalej pozorne monitorovať vývoj rozpočtu v Španielsku v súlade s Paktom o stabilite a raste.

Okrem toho, pokiaľ ide o fiškálne riadenie, napriek dosiahnutému pokroku v súvislosti so správou o plnení rozpočtu na regionálnej úrovni by si dosiahnutie vyššieho stupňa fiškálnej transparentnosti vyžadovalo komplexnejšie, jednotnejšie a včasnejšie podávanie správ na základe konsolidovanej verejnej správy v súlade s metodikou ESA95. V poslednom rade by bolo dôležité pokračovať v plánovanom zriadení fiškálnej rady a zabezpečiť jej úplnú inštitucionálnu a finančnú nezávislosť.

Porovnanie kľúčových makroekonomických a rozpočtových prognóz

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Reálny HDP (zmena v %)	COM AF 12	-3.7	-0.3	0.4	-1.4	-1.4	0.8
	COM 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
Produkčná medzera ¹ (% potenciálneho HDP)	COM AF 12	-4.2	-4.8	-4.2	-4.6	-4.8	-2.7
	COM SF 12	-4.3	-4.8	-4.2	-5.3	-4.7	-2.8
	SP	-	-	-3.8	-4.3	-3.8	-2.1
Saldo verejných financií ³ (% HDP)	COM AF 12	-11.2	-9.7	-9.4	-8.0	-6.0	-6.4
	COM SF 12	-11.2	-9.3	-8.9	-6.3	-6.1	-6.4
	SP	-	-	-8.5	-5.3	-3.0	-1.1
Primárne saldo (% HDP)	COM AF 12	-7.7	-7.0	-5.0	-2.2	-2.5	-2.1
	COM SF 12	-9.4	-7.4	-6.5	-3.1	-2.8	-3.1
	SP	-	-	-6.1	-2.2	0.2	2.0
Cyklicky upravené saldo ¹ (% HDP)	COM AF 12	-9.4	-7.6	-7.6	-6.0	-4.0	-5.3
	COM SF 12	-9.3	-7.3	-6.9	-4.1	-4.1	-5.1
	SP	-	-	-6.9	-3.4	-1.4	-0.2
Štrukturálne saldo ² (% HDP)	COM AF 12	-8.7	-7.6	-7.5	-6.3	-4.0	-5.3
	COM SF 12	-8.7	-7.3	-7.0	-4.3	-4.1	-5.1
	SP	-	-	-7.3	-4.4	-2.2	-0.2
Hrubý verejný dlh ³ (% HDP)	COM AF 12	53.9	-61.5	69.3	86.1	92.7	97.1
	COM SF 12	53.9	-61.2	68.5	80.9	86.8	91.8
	SP	-	-	68.5	79.8	82.3	81.5

Poznámky:

¹ Produkčné medzery a cyklicky upravené saldá podľa programov prepočítané útvarmi Komisie na základe informácií v programoch.

² Cyklicky upravené saldo bez jednorazových a iných dočasných opatrení.

³ Program pomoci pre finančný sektor na rekapitalizáciu bánk zavedený 23. júla 2012 ešte nemal vplyv na prognózu dlhu verejnej správy a deficitu na obdobie 2012 – 2014.

Zdroj: COM AF12 – prognóza útvarov Komisie z jesene 2012; COM SF12 – aktualizácia prognózy útvarov Komisie z jari 2012; SP – program stability z apríla 2012