SKLEP SVETA (EU) 2017/985

z dne 8. avgusta 2016

o pozivu Portugalski, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja, ki je potrebno za odpravo čezmernega primanjkljaja

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 126(9) Pogodbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) V skladu s členom 126 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) se države članice izogibajo čezmernemu javnofinančnemu primanjkljaju.

(2) Pakt za stabilnost in rast temelji na cilju zdravih javnih financ kot sredstvu za izboljšanje pogojev za stabilnost cen in močno trajnostno rast, ki prispeva k ustvarjanju delovnih mest. Pakt za stabilnost in rast vključuje Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97 ([1]), sprejeto z namenom pospešitve zmanjšanja čezmernih javnofinančnih primanjkljajev.

(3) Svet je 2. decembra 2009 v skladu s členom 126(6) PDEU odločil, da na Portugalskem obstaja čezmerni primanjkljaj, ter v skladu s členom 126(7) PDEU in členom 3 Uredbe (ES) št. 1467/97 izdal priporočilo za njegovo ustrezno zmanjšanje najpozneje do leta 2013. Svet je Portugalski po prošnji njenih organov za finančno pomoč Unije, držav članic, katerih valuta je euro, in Mednarodnega denarnega sklada (MDS) odobril finančno pomoč ([2]). Komisija in portugalski organi so 17. maja 2011 podpisali Memorandum o soglasju o posebnem gospodarskopolitičnem pogojevanju (v nadaljnjem besedilu: memorandum o soglasju). Od takrat je Svet na podlagi člena 126(7) PDEU na Portugalsko naslovil dve novi priporočili (9. oktobra 2012 in 21. junija 2013), v katerih je podaljšal rok za ustrezno zmanjšanje čezmernega primanjkljaja na leto 2014 oziroma 2015. Svet je v obeh priporočilih menil, da je Portugalska sprejela učinkovite ukrepe, vendar je prišlo do nepričakovanih neugodnih gospodarskih dogodkov z večjimi negativnimi posledicami za javne finance ([3]).

(4) Svet je 12. julija 2016 v skladu s členom 126(8) PDEU odločil, da Portugalska ni sprejela učinkovitih ukrepov v odgovor na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013.

(5) Če dejanski podatki v skladu z Uredbo (ES) št. 479/2009 kažejo, da sodelujoča država članica ni ustrezno zmanjšala čezmernega primanjkljaja v rokih, določenih v priporočilu, ki je bilo izdano na podlagi člena 126(7) PDEU, bi moral Svet nemudoma sprejeti sklep na podlagi člena 126(9) PDEU.

(6) V pomladanski napovedi Komisije iz leta 2016 je napovedano zmerno okrevanje portugalskega gospodarstva. V letu 2016 je napovedana realna rast BDP v višini 1,5 % (enako kot v letu 2015), ki jo bo poganjalo zlasti domače povpraševanje, pri čemer bodo makroekonomska neravnotežja ostala visoka. Zasebna potrošnja naj bi se v letu 2016 zaradi višjih posrednih davkov in rahlega okrevanja inflacije cen energije upočasnila. Močno ponovno povečanje potrošnje trajnega blaga iz prve polovice leta 2015 se po predvidevanjih srednjeročno ne bo ohranilo, saj naj bi še vedno visoka raven brezposelnosti in zadolženosti po napovedi še naprej vršila pritisk navzgor na prihranke gospodinjstev. Poslovne naložbe so se v drugi polovici leta 2015 že občutno upočasnile in predvidoma kljub razmeroma visoki stopnji izkoriščenosti zmogljivosti ne bodo kmalu spet dosegle prejšnje stopnje rasti. Po pričakovanjih naj bi se skupne naložbe ob podpori strukturnih skladov EU in izboljšanju pogojev financiranja v letu 2017 nekoliko povečale. Izvoz bo po napovedi rasel v skladu z zunanjim

([1]) Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6).
([2]) Izvedbeni sklep Sveta 2011/344/EU z dne 30. maja 2011 o finančni pomoči Unije Portugalski (UL L 159, 17.6.2011, str. 88).
([3]) Vsi dokumenti, povezani s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Portugalsko, so dostopni na naslovu: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

povpraševanjem, vendar naj bi uvoz še vedno presegal izvoz. Zato bo po napovedih prispevek neto trgovinske menjave k rasti BDP ostal rahlo negativen, čeprav precej manj kot v letu 2015. Pričakuje se, da se bo inflacija po HICP v letu 2016 povečala na 0,7 %, predvsem zaradi višjih posrednih davkov. Čeprav so se negativna tveganja za obete od objave pomladanske napovedi povečala, podatki za prvo četrtletje in začasni podatki za drugo četrtletje leta 2016 večinoma potrjujejo napovedi za preostanek leta.

(7) Po pomladanski napovedi Komisije iz leta 2016 naj bi se primanjkljaj sektorja država leta 2016 predvidoma znižal na 2,7 % BDP. Ciljni primanjkljaj iz proračuna za leto 2016, ki je začel veljati 31. marca 2016, je 2,2 % BDP, kar je bilo potrjeno v programu za stabilnost za leto 2016. Razlika med ciljem vlade in napovedjo Komisije izhaja iz manj optimističnega makroekonomskega scenarija Komisije, ki privede do nižjih davčnih prihodkov in višjih odhodkov za socialno zaščito, ter bolj konzervativne ocene Komisije glede rezultatov nekaterih konsolidacijskih ukrepov, zlasti v zvezi z načrtovanimi prihranki pri vmesni potrošnji in drugih tekočih odhodkih. Pomladanska napoved Komisije iz leta 2016 predvideva, da se bo primanjkljaj sektorja država v letu 2017 nadalje zmanjšal na 2,3 % BDP. Napovedano izboljšanje je v veliki meri povezano z enkratnim ukrepom, ki zmanjšuje primanjkljaj, povezanim s pričakovano izterjavo bančnega jamstva za Banco Privado Português (BPP) v višini približno ¼ % BDP. Primanjkljaj naj bi po prilagoditvi zaradi tega enkratnega proračunskega učinka leta 2017 znašal 2,6 % BDP. Na podlagi ocene Komisije glede rezultatov ukrepov, navedenih v proračunu za leto 2016 in programu za stabilnost za leto 2016, naj bi se strukturni primanjkljaj v skladu z napovedjo Komisije iz pomladi 2016 v letih 2016 in 2017 poslabšal za 0,25 % BDP letno.

(8) Delež bruto javnega dolga v BDP se je v obdobju 2013–2015 večinoma stabiliziral in je znašal 129,2 % v letu 2013, 130,2 % v letu 2014 ter 129,0 % v letu 2015. Ob upoštevanju znatnih prilagoditev stanj in tokov, ki zmanjšujejo primanjkljaj, v letu 2016 in nadaljnjih primarnih presežkov pomladanska napoved Komisije iz leta 2016 predvideva, da se bo delež dolga zmanjšal na 126 % BDP v letu 2016 ter nato na 124,5 % BDP v letu 2017. Ne zdi se, da bi se Portugalska soočala z večjim tveganjem fiskalnega pretresa v kratkoročnem obdobju, čeprav vseeno niso izključeni kratkoročni izzivi (ki izhajajo iz bruto in neto javnega dolga, bruto potreb po financiranju, neto stanja mednarodnih naložb ter ravni in sprememb deleža slabih posojil ali splošnih potreb po kapitalu v bančnem sistemu). V srednjeročnem obdobju pa se zdi, da so tveganja zaradi velikega obsega dolga in visoke občutljivosti deleža dolga na morebitna povišanja obrestnih mer in pretrese negativne nominalne rasti znatna. Dolgoročno se zdijo tveganja glede vzdržnosti zaradi pokojninskih reform, izvedenih v preteklosti, nizka, pod pogojem, da se dosledno ohranja ustrezen strukturni primarni saldo.

(9) Na podlagi ukrepov fiskalne politike, sprejetih v proračunu za leto 2016, naj bi bil primanjkljaj sektorja država v letu 2016 pod 3 % BDP. Vendar je po pomladanski napovedi Komisije iz leta 2016 varnostni razmik do kršitve referenčne vrednosti iz Pogodbe zelo majhen. Zaradi velikih negotovosti v zvezi z gospodarskimi in proračunskimi gibanji bi bilo treba priporočene proračunske cilje za leto ustreznega zmanjšanja primanjkljaja določiti na raven, ki je očitno nižja od referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe, da se zagotovi trajno ustrezno zmanjšanje čezmernega primanjkljaja v zahtevanem roku.

(10) Svet v skladu s členom 5 Uredbe (ES) št. 1467/97 v svojem sklepu o pozivu k sprejetju ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja v skladu s členom 126(9) PDEU zahteva, da država članica doseže letne proračunske cilje, ki na podlagi napovedi, na katerih temelji poziv, ustrezajo minimalnemu letnemu izboljšanju njenega ciklično prilagojenega salda brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov za vsaj 0,5 % BDP, kar se uporablja kot referenčno merilo. Ker se navedeni sklep o pozivu sprejme v drugi polovici leta in ob upoštevanju zadnjih ocen Komisije iz pomladanske napovedi, bi moral strukturni saldo za leto 2016 ostati nespremenjen, da bi bil zagotovljen zadosten varnostni razmik za trajno ustrezno zmanjšanje čezmernega primanjkljaja.

(11) Zato bi morala Portugalska za verodostojno in vzdržno prilagoditveno pot v letu 2016 doseči primanjkljaj sektorja država v višini 2,5 % BDP, kar je skladno z nespremenjenim strukturnim saldom glede na leto 2015. Ti proračunski cilji upoštevajo potrebo po izravnavi sekundarnih učinkov fiskalne konsolidacije na javne finance prek njenega učinka na širše gospodarstvo.

(12) Ciljni primanjkljaj, predviden v okviru predlagane prilagoditvene poti, ne vključuje morebitnega neposrednega fiskalnega učinka možnih podpornih ukrepov za banke v drugi polovici leta 2016. Razlog za to je velika negotovost glede učinkovitega izvajanja in statističnega beleženja teh ukrepov ter posledično njihovih možnih učinkov na primanjkljaj in dolg. Morebitni podporni ukrepi za banke bi morali imeti čim manjši fiskalni vpliv, da se zagotovi vzdržnost dolga.

(13) Za dosego proračunskih ciljev, predvidenih v okviru predlagane prilagoditvene poti, so potrebni dodatni konsolidacijski ukrepi z ocenjenim učinkom v višini 0,25 % BDP v letu 2016, med drugim zaradi strukturnega poslabšanja, ugotovljenega v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2016. Portugalska mora zlasti izvesti ukrepe iz proračuna za leto 2016 ter mehanizem za nadzor odhodkov za javna naročila blaga in storitev, ki je trenutno poudarjen v programu za stabilnost za leto 2016. Te prihranke bi bilo treba dopolniti z drugimi ukrepi strukturne narave, ki bi se lahko osredotočili na stran prihodkov z namenom povečanja prihodkov od posrednega obdavčenja z razširitvijo davčne osnove in zmanjšanjem davčnih odhodkov. Eden od načinov za doseganje tega bi bila lahko prilagoditev še vedno široko uporabljenih znižanih stopenj DDV.

(14) Poleg tega bi morala Portugalska okrepiti strukturne reforme za povečanje konkurenčnosti in dolgoročne trajnostne rasti v skladu s priporočili, ki jih je Svet naslovil nanjo v okviru evropskega semestra, zlasti s tistimi, ki zadevajo zmanjšanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij. Zlasti so potrebni dodatni fiskalno-strukturni ukrepi za okrepitev odpornosti javnih financ Portugalske. Pravočasno in dosledno izvajanje spremenjenega zakona o proračunskem okviru in zakona o nadzoru obveznosti ter nadaljnje izboljšanje pobiranja prihodkov in nadzora odhodkov lahko znatno prispevajo k doseganju in ohranjanju zdravega fiskalnega položaja. Portugalska bi morala predstaviti jasen časovni načrt in izvesti ukrepe, da bi v celoti poravnala zaostala plačila v sistemu zdravstvenega varstva in izboljšala njegovo učinkovitost, zmanjšala odvisnost pokojninskega sistema od proračunskih prerazporeditev ter zagotovila javnofinančne prihranke pri prestrukturiranju podjetij v državni lasti.

(15) V skladu s členom 126(9) PDEU lahko Svet v okviru svojega sklepa, v katerem izrazi poziv državi članici v skladu z navedeno določbo, od zadevne države članice zahteva, da mu po natančno določenem časovnem razporedu predloži poročila o prilagoditvenem naporu. V skladu s členom 5(1a) Uredbe (ES) št. 1467/97 bi moralo poročilo, ki ga država članica predloži Svetu, vsebovati cilje za javnofinančne odhodke in prihodke, ukrepe fiskalne politike na strani odhodkov in prihodkov ter informacije o ukrepih, sprejetih na podlagi konkretnih priporočil Sveta. Zaradi lažjega spremljanja roka za izpolnitev priporočil iz tega sklepa ter roka za ustrezno zmanjšanje čezmernega primanjkljaja bi Portugalska morala tako poročilo predložiti do 15. oktobra 2016 skupaj z osnutkom proračunskega načrta za leto 2017.

(16) Portugalska bi morala do istega roka 15. oktobra 2016 predložiti tudi program ekonomskega partnerstva v skladu s členoma 9(1) in 17(2) Uredbe (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta ([1]). Program ekonomskega partnerstva bi moral opisovati ukrepe politike in strukturne reforme, ki so potrebni za zagotovitev učinkovitega in trajnega zmanjšanja čezmernega primanjkljaja, kot nadgradnjo nacionalnega programa reform in programa za stabilnost ter v celoti upoštevati priporočila Sveta o izvajanju integriranih smernic za gospodarske politike in politike zaposlovanja.

(17) Portugalska bi morala tudi poročati Komisiji in Ekonomsko-finančnemu odboru, kot je določeno v členu 10 Uredbe (EU) št. 473/2013, v skladu s specifikacijami iz Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 877/2013 ([2]). Poročilo bi bilo treba prvič predložiti do 15. januarja 2017 ter nato vsake tri mesece –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

1. Portugalska do konca leta 2016 odpravi sedanji čezmerni primanjkljaj.

2. Portugalska v letu 2016 zmanjša primanjkljaj sektorja država na 2,5 % BDP. Ta cilj ne vključuje neposrednega učinka morebitnih podpornih ukrepov za banke. To izboljšanje primanjkljaja sektorja država je skladno z nespremenjenim strukturnim saldom glede na leto 2015 na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 2016. Portugalska prav tako uporabi vse nepričakovane dobičke za pospešeno zmanjševanje primanjkljaja in dolga.

([1]) Uredba (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 140, 27.5.2013, str. 11).

([2]) Delegirana uredba Komisije (EU) št. 877/2013 z dne 27. junija 2013 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 473/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju (UL L 244, 13.9.2013, str. 23).

3. Poleg prihrankov, ki so že zajeti v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2016, Portugalska v letu 2016 sprejme in v celoti izvede konsolidacijske ukrepe v višini 0,25 % BDP. Portugalska zlasti v celoti izvede konsolidacijske ukrepe iz proračuna za leto 2016, vključno z dodatnim nadzorom odhodkov za javna naročila blaga in storitev, poudarjenim v programu za stabilnost. Portugalska navedene prihranke dopolni z dodatnimi strukturnimi ukrepi, da doseže priporočeni strukturni napor.

4. Portugalska je pripravljena sprejeti dodatne ukrepe, če se uresničijo tveganja za proračunske načrte. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ zagotavljajo trajno izboljšanje salda sektorja država brez oviranja rasti.

5. Portugalska za zagotovitev trajnega izboljšanja javnih financ dosledno izvaja zakon o proračunskem okviru in zakon o nadzoru obveznosti ter nadalje izboljša zbiranje prihodkov in nadzor odhodkov. Portugalska predstavi jasen časovni načrt in izvaja ukrepe, da bi v celoti poravnala zaostala plačila v sistemu zdravstvenega varstva in izboljšala njegovo učinkovitost, zmanjšala odvisnost pokojninskega sistema od proračunskih prerazporeditev ter zagotovila javnofinančne prihranke pri prestrukturiranju podjetij v državni lasti.

Člen 2

Svet določi 15. oktober 2016 kot rok, do katerega mora Portugalska sprejeti učinkovite ukrepe ter Svetu in Komisiji predložiti poročilo o ukrepih, ki jih je sprejela v odgovor na ta sklep. Poročilo vsebuje cilje za javnofinančne odhodke in prihodke, opredeljuje diskrecijske ukrepe na strani odhodkov in prihodkov ter vsebuje informacije o ukrepih, sprejetih v skladu s členom 1(5).

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Portugalsko republiko.

V Bruslju, 8. avgusta 2016

Za Svet
Predsednik
M. LAJČÁK