EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Priporočilo za

SKLEP SVETA

o ugotovitvi, da Španija v odgovor na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013 ni sprejela učinkovitih ukrepov

{SWD(2016) 241 final}

Priporočilo za

SKLEP SVETA

o ugotovitvi, da Španija v odgovor na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013 ni sprejela učinkovitih ukrepov

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 126(8) Pogodbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) V skladu s členom 126 Pogodbe 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 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem[1], katere namen je bil prispevati k hitremu zmanjšanju čezmernih javnofinančnih primanjkljajev.

(3) Svet je v skladu s členom 104(6) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti na podlagi priporočila Komisije 27. aprila 2009 sklenil, da v Španiji obstaja čezmerni primanjkljaj, ter v skladu s členom 104(7) navedene pogodbe izdal priporočilo za njegovo ustrezno zmanjšanje najpozneje do leta 2012. Od takrat je na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije Španiji izdal tri nova priporočila (2. decembra 2009, 10. julija 2012 in 21. junija 2013), s katerimi je bil rok za ustrezno zmanjšanje čezmernega primanjkljaja podaljšan do leta 2013, 2014 oziroma 2016. Svet je v vseh treh priporočilih menil, da je Španija sprejela učinkovite ukrepe, vendar je prišlo do nepričakovanih neugodnih gospodarskih dogodkov z večjimi negativnimi posledicami za javne finance[2].

(4) Svet je zadnje priporočilo Španiji na podlagi člena 126(7) Pogodbe izdal 21. junija 2013. V njem je priporočil, da bi morala Španija leta 2013 doseči nominalni ciljni primanjkljaj v višini 6,5 % BDP, leta 2014 5,8 % BDP, leta 2015 4,2 % BDP in leta 2016 2,8 % BDP, kar je bilo na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 2013, ki je bila

---

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 6.

[2] Vsi dokumenti, povezani s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem v Španiji, so na voljo na: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm.

pripravljena za obdobje do leta 2016, skladno z izboljšanjem strukturnega salda v višini 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % oziroma 1,2 % BDP v obdobju 2013–2016. Španija je bila pozvana, naj za dosego navedenega izboljšanja izvede dodatne ukrepe v višini 2 %, 1 % in 1,5 % BDP v letih 2014, 2015 oziroma 2016. Poleg tega bi morala Španija (i) okrepiti učinkovitost institucionalnega okvira z dodatnim povečanjem preglednosti pri izvajanju zakona o stabilnosti proračuna ter z ustanovitvijo neodvisnega fiskalnega sveta, ki bo zagotavljal analize in svetovanje ter spremljal skladnost fiskalne politike z nacionalnimi fiskalnimi predpisi in fiskalnimi predpisi Unije, (ii) izvesti konkretne korake za omejitev naraščajočega strukturnega primanjkljaja v sistemu socialne varnosti in (iii) izraziteje izvajati tako konsolidacijo, ki si v večji meri prizadeva spodbujati gospodarsko rast, vključno z izvajanjem sistematičnih pregledov odhodkov in davčnega sistema. V priporočilu je bilo tudi poudarjeno, da bo za zagotovitev uspešnosti strategije za fiskalno konsolidacijo tudi pomembno, da Španija fiskalno konsolidacijo podpre s celovitimi strukturnimi reformami v skladu s priporočili Sveta, ki so bila na Španijo naslovljena v okviru evropskega semestra in postopka v zvezi z makroekonomskim neravnotežjem.

(5) V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2013, ki je bila pripravljena za obdobje do leta 2016 in na kateri je temeljilo priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013, naj bi se špansko gospodarstvo v letu 2013 skrčilo za 1,5 %, nato pa naj bi v naslednjih treh letih zraslo za 0,9 %, 1,4 % oziroma 1,9 % Nominalna rast BDP je bila napovedana v višini 0,1 % v letu 2013 in 2,0 % v letu 2014, v naslednjih dveh letih pa 2,6 % in 3,2 %.

(6) Svet je v svojem priporočilu kot rok za sprejetje učinkovitih ukrepov v skladu z določbami člena 3(4) Uredbe (ES) št. 1467/97 določil 1. oktober 2013. Komisija je 15. novembra 2013 na podlagi jesenske napovedi Komisije iz leta 2013 sklenila, da je Španija sprejela učinkovite ukrepe v skladu s priporočilom Sveta z dne 21. junija 2013, čeprav je opozorila na tveganje neizpolnjevanja v letu 2014. Komisija je na podlagi tega menila, da takrat niso bili potrebni nobeni dodatni ukrepi v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Od takrat postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem miruje.

(7) V poznejših poročilih so bila ponovno poudarjena tveganja neizpolnjevanja priporočila Sveta z dne 21. junija 2013. Svet je julija 2014 sklenil, da je treba ukrepe, na katerih temelji proračunska strategija iz programa za stabilnost za leto 2014, podrobneje opredeliti in da so potrebni dodatni napori za izpolnitev priporočila Sveta z dne 21. junija 2013 v celoti. Svet je na podlagi ocene programa za stabilnost za leto 2015 julija 2015 sklenil, da obstaja tveganje, da Španija ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast. Podobno je Komisija v svojih mnenjih o osnutkih proračunskih načrtov Španije za leta 2014, 2015 in 2016 ugotovila, da obstaja tveganje, da Španija ne bo izpolnjevala pravil Pakta za stabilnosti in rast. Komisija je zlasti opozorila na tveganja, povezana s strukturnim naporom v načrtih, ki je bil nižji od napora, ki ga je priporočil Svet. Poleg tega je Komisija opozorila tudi na tveganja za doseganje ciljnih nominalnih primanjkljajev.

(8) Komisija je 9. marca 2016 na podlagi svoje zimske napovedi iz leta 2016 tudi sklenila, da obstaja tveganje neizpolnitve roka za odpravo čezmernega primanjkljaja glede na še vedno znaten pričakovan presežek nad nominalnim ciljnim primanjkljajem za leto 2015 v višini 4,2 % in glede na dejstvo, da je bil fiskalni napor, dosežen do takrat, veliko nižji od priporočenega. Komisija je na podlagi tega Španiji izdala priporočilo,

naj okrepi svoje napore za zagotovitev izpolnitve priporočila Sveta z dne 21. junija 2013. V ta namen ji je priporočila, naj (i) sprejme ukrepe za pravočasno in trajno odpravo čezmernega primanjkljaja, vključno s tem, da v celoti uporabi ustrezna preventivna in korektivna orodja iz španskega zakona o stabilnosti za obvladovanje primerov nespoštovanja pravil o ciljih glede primanjkljaja, dolga in odhodkov na podcentralni ravni države, V ta namen ji je priporočila, naj (i) sprejme ukrepe za pravočasno in trajno odpravo čezmernega primanjkljaja, vključno s tem, da v celoti uporabi ustrezna preventivna in korektivna orodja iz španskega zakona o stabilnosti za obvladovanje primerov nespoštovanja pravil o ciljih glede primanjkljaja, dolga in odhodkov na podcentralni ravni države, in (ii) Komisiji poroča o ukrepih, sprejetih v odgovor na priporočilo Komisije, v posodobljenem osnutku proračunskega načrta za leto 2016 ali najpozneje v posebnem oddelku programa za stabilnost za leto 2016.

(9) Na podlagi nove ocene ukrepov, ki jih je Španija sprejela za zmanjšanje čezmernega primanjkljaja do leta 2016 v odziv na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013, je ugotovljeno naslednje:

– Na podlagi podatkov, ki jih je Španija poslala spomladi 2016 in jih je Komisija (Eurostat) potrdila 21. aprila 2016, je v letu 2014 javnofinančni primanjkljaj znašal 5,9 % BDP, v letu 2015 pa 5,1 % BDP, kar je nad vmesnima ciljema v višini 5,8 % oziroma 4,2 % BDP, ki ju je določil Svet. Primanjkljaj za leto 2014 je bil višji zaradi popravka nominalnega BDP navzdol, ki je bil izveden v času drugega uradnega obvestila v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem oktobra 2015, ter operacij v finančnem sektorju v višini 0,1 % BDP, ki so povečale primanjkljaj. Sprostitev fiskalne politike v letu 2015 je imela velik vpliv na fiskalni rezultat.

– V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2016 je sprememba strukturnega salda v letu 2015 ocenjena na –1,0 % BDP, kar je znatno manj od 0,8 % BDP, kot je priporočil Svet. Kumulativna sprememba strukturnega salda v obdobju 2013–2015 je znašala 0,6 % BDP, kar je znatno manj od 2,7 % BDP, kot je priporočil Svet. Poleg tega po prilagoditvi zaradi učinkov popravljene potencialne rasti BDP in izrednih prihodkov ali izpada prihodkov v primerjavi z osnovnim scenarijem, na katerem je temeljilo priporočilo, strukturni napor znaša –0,7 % BDP v letu 2015 in –0,2 % BDP v obdobju 2013–2015, kar je precej pod priporočenim naporom. Pri meritvah v skladu z metodo od spodaj navzgor znaša fiskalni napor –0,5 % BDP v letu 2015 in zdi se, da se v obdobju 2013–2015 ni izvajal noben napor, kar je v nasprotju s priporočenima naporoma v višini 1 % oziroma 3 % BDP. Konsolidacijski ukrepi, na primer v okviru reforme javne uprave in pokojninskega sistema, niso zadoščali za izravnavo učinka nekaterih ekspanzivnih ukrepov, izvedenih leta 2015, kot so zmanjšanje stopenj dohodnine in davka od dohodkov pravnih oseb ter delno izplačilo prej odpovedanega božičnega bonusa, in povečevanja odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva.

– V obdobju 2013–2015 je bila inflacija v Španiji (kot je izmerjena z deflatorjem BDP) občutno nižja kot v osnovnem makroekonomskem scenariju, na katerem je temeljilo priporočilo (v letu 2014 je bila celo negativna v višini –0,4 %), zato je doseganje fiskalnih ciljev težje. Vendar je bil negativen učinek nizke ali celo negativne inflacije na fiskalne rezultate Španije v veliki meri izravnan z realno rastjo BDP, ki je bila višja od pričakovane. Kljub manj dinamičnemu gibanju deflatorja BDP je bila raven nominalnega BDP v letu 2015 le za 1 % nižja od

predvidene v osnovnem scenariju, saj se je realni BDP v istem obdobju močno povečal. Poleg tega sta hitro ustvarjanje delovnih mest in pretežno na davčnih prihodkih temelječa rast dodatno pripomogli k zmanjšanju primanjkljaja.

– Gledano v celoti so v letih 2014 in 2015 nizke obrestne mere in gospodarsko okrevanje, ki je bilo močnejše od pričakovanega tudi po zaslugi reform, sprejetih v odziv na krizo, uspešnega zaključka programa finančne pomoči in ugodnega razvoja trga dela, Španiji pomagali pri zmanjšanju njenega javnofinančnega primanjkljaja. Hkrati je proces fiskalne konsolidacije ovirala negativna inflacija, ki je bila presenečenje v primerjavi z makroekonomskim scenarijem, na katerem je temeljilo priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013. Vendar izredni prihodki, zlasti leta 2015, niso bili uporabljeni za hitrejše zmanjševanje primanjkljaja. Namesto tega je bila fiskalna politika ohlapna, zlasti prek davčne reforme in dinamične rasti odhodkov.

(10) Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2016 naj bi primanjkljaj sektorja država v letu 2016 znašal 3,9 % BDP, v letu 2017 pa 3,1 % BDP. V programu za stabilnost za leto 2016 je ciljni primanjkljaj določen v višini 3,6 % BDP v letu 2016 in 2,9 % BDP v letu 2017. Zato Španija v letu 2016 ne bo dosegla pravočasnega in vzdržnega zmanjšanja čezmernega primanjkljaja. Delež javnega dolga v BDP je nekoliko upadel z 99,3 % v letu 2014 na 99,2 % v letu 2015 zaradi neto prodaje finančnih sredstev, ki je več kot izravnala učinek primanjkljaja, ki je rasel hitreje od nominalne rasti BDP. V skladu s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2016 naj bi se delež dolga ponovno zvišal v letu 2016 na 100,3 %, nato pa naj bi se zmanjševal.

(11) Od leta 2012 je Španija krepila svoj fiskalni okvir, da bi med drugim preprečila odklone in zagotovila skladnost vseh ravni sektorja države z zastavljenimi cilji glede primanjkljaja, dolga in odhodkov. Španija je od priporočila Sveta z dne 21. junija 2013 še dodatno okrepila domači fiskalni okvir s spremembo zakona o stabilnosti iz leta 2012, da bi zagotovila spodbude za javno upravo, da zmanjša zaostanke pri plačilih javnega sektorja komercialnim dobaviteljem, in z ustanovitvijo neodvisne fiskalne institucije novembra 2013 (AIReF). Kljub temu, da španski zakon o stabilnosti vključuje orodja za preprečevanje in odpravljanje odklonov od nacionalnih fiskalnih ciljev, izkušnje iz let 2014 in 2015 kažejo, da bi jih bilo mogoče bolj uporabljati. Španska vlada je po priporočilu Komisije iz marca 2016 začela izvajati korektivne določbe zakona o stabilnosti, ki se prej niso izvajale.

(12) Decembra 2013 je Španija sprejela reformo, s katero je revidirala usklajevanje pokojnin z inflacijo in uvedla, od leta 2019, samodejno prilagajanje novih pokojnin prihodnjih upokojencev, da se upoštevajo spremembe pričakovane življenjske dobe. Poleg tega od junija 2013 izvaja reformo javne uprave za izboljšanje učinkovitosti. Hkrati je leta 2014 sprejela reformo davka na dobiček pravnih oseb in dohodnine, kar je imelo nekaj pozitivnih značilnosti, vendar izpad dohodka še ni v celoti nadomeščen.

(13) Iz tega sledi sklep, da odgovor Španije na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013 ni bil zadosten. Španija v letu 2015 ni dosegla vmesnega ciljnega nominalnega primanjkljaja in po napovedih ne bo odpravila čezmernega primanjkljaja v letu 2016. Fiskalni napor je znatno manjši od napora, ki ga je priporočil Svet, fiskalna naravnanost letu 2015 pa je bila celo ohlapna –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Španija ni sprejela učinkovitih ukrepov v odgovor na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Kraljevino Španijo.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik