



Brüsszel, 2016.7.7.
COM(2016) 294 final

Ajánlás

A TANÁCS HATÁROZATA

a 2013. júniusi 21-i tanácsi ajánlás nyomán Spanyolországtól várt eredményes intézkedések meghozatalának elmulasztásáról

{SWD(2016) 241 final}

Ajánlás

A TANÁCS HATÁROZATA

a 2013. júniusi 21-i tanácsi ajánlás nyomán Spanyolországtól várt eredményes intézkedések meghozatalának elmulasztásáról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 126. cikke (8) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

mivel:

- (1) A Szerződés 126. cikke szerint a tagállamoknak kerülniük kell a túlzott költségvetési hiányt.
- (2) A Stabilitási és Növekedési Paktum az árstabilitás és az erős, fenntartható, munkahelyteremtéshez vezető növekedés eszközeként a rendezett államháztartás célkitűzésén alapul. A Stabilitási és Növekedési Paktum magában foglalja a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló, 1997. július 7-i 1467/97/EK tanácsi rendeletet¹ is, amelyet a túlzott költségvetési hiányok azonnali megszüntetésének elősegítése érdekében fogadtak el.
- (3) A Tanács 2009. április 27-i határozatában a Bizottság ajánlása alapján és az Európai Közösséget létrehozó szerződés 104. cikke (6) bekezdésének megfelelően megállapította, hogy Spanyolországban túlzott hiány áll fenn, és az említett szerződés 104. cikkének (7) bekezdésével összhangban ajánlást adott ki a túlzott hiány legkésőbb 2012-ig történő megszüntetéséről. A Tanács az azóta eltelt időszakban – 2009. december 2-án, 2012. július 10-én és 2013. június 21-én – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (7) bekezdése alapján három új ajánlást címzett Spanyolországhoz, amelyekben a túlzott hiány megszüntetésére kitézött határidőt 2013-ra, 2014-re, majd 2016-ra hosszabbította meg. A Tanács mindhárom ajánlásban úgy ítélte meg, hogy Spanyolország eredményes intézkedéseket hozott, azonban olyan előre nem látható, kedvezőtlen gazdasági események következtek be, amelyek jelentős negatív hatást gyakoroltak az államháztartásra².

¹ HL L 209., 1997.8.2., 6. o.

² A Spanyolországgal szembeni túlzotthiány-eljárással kapcsolatos valamennyi dokumentum megtalálható a következő weboldalon:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

- (4) A Szerződés 126. cikkének (7) bekezdése szerinti, Spanyolországnak címzett legfrissebb ajánlást 2013. június 21-én adták ki. A Tanács azt ajánlotta Spanyolországnak, hogy 2013-ban a GDP 6,5 %-ának, 2014-ben 5,8 %-ának, 2015-ben 4,2 %-ának és 2016-ban 2,8 %-ának megfelelő államháztartási hiánycélt érjen el, ami a Bizottság 2016-ra is kiterjedő 2013. tavaszi előrejelzése alapján a 2013 és 2016 közötti időszak tekintetében összhangban állt a strukturális egyenlegnek a GDP 1,1 %-át, 0,8 %-át, 0,8 %-át és 1,2 %-át kitevő javulásával. E javulás megvalósítása érdekében Spanyolországot felkérték arra, hogy 2014-ben, 2015-ben és 2016-ban hajtson végre a GDP 2 %-ának, 1 %-ának és 1,5 %-ának megfelelő további intézkedéseket. Emellett Spanyolországot felkérték, hogy: i. erősítse meg az intézményi keret hatékonyságát azáltal, hogy fokozza a költségvetési stabilitási törvény végrehajtásának átláthatóságát, valamint független költségvetési tanácsot hoz létre, amely elemzéseket készít, tanácsot ad és figyelemmel kíséri a költségvetési politika nemzeti és uniós költségvetési szabályoknak való megfelelését, ii. tegyen konkrét lépéseket a szociális ellátórendszer növekvő strukturális hiányának megfékezésére, valamint iii. fektessen nagyobb hangsúlyt a konszolidáció növekedést elősegítő jellegére, többek között a kiadások és az adórendszer módszeres felülvizsgálata útján. Végezetül, az ajánlás rámutatott arra is, hogy a költségvetési konszolidációs stratégia sikere érdekében fontos átfogó strukturális reformokkal is alátámasztani a költségvetési konszolidációt, összhangban az európai szemeszter, illetve a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében Spanyolország számára megfogalmazott tanácsi ajánlásokkal.
- (5) A Bizottság 2016-ra is kiterjedő 2013. tavaszi – a 2013. június 21-i tanácsi ajánlás alapját képező – előrejelzése azzal számolt, hogy a spanyol gazdaság 2013-ban 1,5 %-kal visszaesik, majd a három következő évben 0,9 %-kal, 1,4 %-kal és 1,9 %-kal növekszik. Az előre jelzett nominális GDP-növekedés 2013-ban és 2014-ben 0,1 % és 2,0 %, majd a következő két évben 2,6 % és 3,2 % volt.
- (6) Ajánlásában a Tanács az 1467/97/EK rendelet 3. cikkének (4) bekezdése szerinti rendelkezésekkel összhangban 2013. október 1-jét határozta meg az eredményes intézkedések meghozatalának határidejeként. A Bizottság 2013. november 15-én megállapította, hogy a Bizottság 2013. őszi előrejelzése alapján Spanyolország a 2013. június 21-i tanácsi ajánlással összhangban eredményes intézkedéseket tett, de rámutatott arra, hogy 2014-ben fennáll a meg nem felelés kockázata. Erre alapozva a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az adott időpontban nincs szükség további lépésekre a Spanyolországra vonatkozó túlzotthiány-eljárásban. Azóta felfüggesztésre került a túlzott hiány esetén követendő eljárás.
- (7) A Bizottság a későbbi értékelésekben újra hangsúlyozta a 2013. június 21-i tanácsi ajánlásnak való meg nem felelés kockázatát. A Tanács 2014 júliusában megállapította, hogy a 2014. évi stabilitási programban foglalt költségvetési stratégiát alátámasztó intézkedéseket részletesebben meg kell határozni, továbbá a 2013. június 21-i tanácsi ajánlásnak való teljes körű megfelelés érdekében további kiigazításokra van szükség. A 2015. évi stabilitási program értékelése alapján a Tanács 2015 júliusában megállapította, hogy fennáll a kockázata annak, hogy Spanyolország nem felel meg a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek. Spanyolország 2014-re, 2015-re és 2016-ra vonatkozó költségvetésiterv-javaslatainak véleményezése során a Bizottság szintén arra a következtetésre jutott, hogy fennáll a kockázata annak, hogy Spanyolország nem felel meg a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak. A Bizottság mindenekelőtt kiemelte annak a kockázatát, hogy a tervekben meghatározott

strukturális intézkedések elmaradnak a Tanács által ajánlottaktól. A Bizottság rámutatott továbbá az államháztartási hiánycélok elérésével összefüggő kockázatokra.

- (8) A 2016. téli bizottsági előrejelzés alapján a Bizottság 2016. március 9-én azt is megállapította, hogy fennáll a kockázata annak, hogy Spanyolország a határidőig nem szünteti meg a túlzott hiányt, tekintettel a 2015-re kitűzött közbenső, a GDP 4,2 %-ának megfelelő államháztartási hiánycélt még mindig jelentős mértékben meghaladó hiányra és arra a tényre, hogy az említett időpontig megvalósított költségvetési erőfeszítés messze elmaradt az ajánlottól. Erre alapozva a Bizottság ajánlást bocsátott ki Spanyolország részére, hogy fokozza az erőfeszítéseket a 2013. június 21-i tanácsi ajánlásnak való megfelelés érdekében. E célból Spanyolorzágnak azt ajánlották, hogy i. tegyen intézkedéseket a túlzott hiány időben történő és tartós kiigazításának biztosítása céljából, többek között szükség esetén a spanyolországi stabilitási törvényben előírt megelőző és korrekciós eszközök teljes körű felhasználásával a központi szint alatti kormányzati szervek hiány-, adósság- és kiadási céloktól való eltéréseinek ellenőrzése érdekében; és ii. 2016. évi módosított költségvetésjavaslatában vagy legkésőbb 2016. évi stabilitási programjának vonatkozó szakaszában tegyen jelentést a Bizottságnak a bizottsági ajánlásra válaszul tett intézkedésekről.
- (9) A 2013. június 21-i tanácsi ajánlás nyomán Spanyolország által a túlzott hiány 2016-ig történő megszüntetése céljából foganatosított intézkedések új értékelése az alábbi következtetésekhez vezet:
- A Spanyolország által 2016 tavaszán bejelentett és a Bizottság (Eurostat) által 2016. április 21-én hitelesített adatok alapján az államháztartási hiány 2014-ben a GDP 5,9 %-át, 2015-ben pedig a GDP 5,1 %-át tette ki, azaz meghaladta a Tanács által meghatározott, a GDP 5,8 %-ának és 4,2 %-ának megfelelő közbenső célokat. A 2014. évi hiányt hátrányosan befolyásolta mind a nominális GDP lefelé történő módosítása, amelyre 2015 októberében, a túlzotthiány-eljárás keretében tett második bejelentés időpontjában került sor, mind a GDP 0,1 %-ának megfelelő hiánynövelő műveletek végrehajtása a pénzügyi szektorban. A költségvetési politika 2015. évi lazulása jelentős hatást gyakorolt a költségvetési eredményre.
 - A Bizottság 2016. tavaszi előrejelzése alapján a strukturális egyenleg 2015. évi becsült változása a GDP –1,0 %-ának megfelelő mértékű, ami lényegesen kisebb, mint a Tanács által ajánlott 0,8 %. A strukturális egyenleg 2013 és 2015 közötti kumulált változása a GDP 0,6 %-át tette ki, ami jelentősen alacsonyabb a Tanács ajánlásában szereplő 2,7 %-nál. Emellett a potenciális kibocsátásnövekedésben és a többletbevételekben, illetve bevételkiesésekben az ajánlást alátámasztó alapforgatókönyvhöz képest bekövetkezett módosítások hatásaival kiigazított strukturális erőfeszítés – amely 2015-ben a GDP –0,7 %-ának, a 2013–2015 közötti időszakban pedig –0,2 %-ának felelt meg – szintén elmarad az ajánlott szinttől. A költségvetési erőfeszítés az alulról felfelé haladó módszerrel számítva 2015-ben a GDP –0,5 %-ának felel meg, és úgy tűnik, hogy a GDP 1 %-át és 3 %-át kitevő ajánlott erőfeszítéshez képest a 2013 és 2015 közötti időszakban nem történt erőfeszítés. A többek között a közigazgatás és a nyugdíjrendszer reformjával összefüggő konszolidációs intézkedések nem voltak elegendőek egyes, 2015 során végrehajtott expanzív intézkedések – például a személyi jövedelemadó és a társasági adó csökkentése és a korábban elmaradt karácsonyi

prémium részbeni kifizetése –, és a népesség előregedéséhez kapcsolódó kiadások növekvő tendenciája hatásának ellensúlyozására.

- 2013 és 2015 között a (GDP-deflátorral mért) spanyolországi infláció jóval elmaradt az ajánlást alátámasztó makrogazdasági alapforgatókönyvben megadottól (sőt 2014-ben negatívvá vált és elérte a $-0,4\%$ -ot), ami még jobban megnehezítette a költségvetési célok elérését. Mindazonáltal az alacsony, sőt negatív inflációnak a spanyolországi költségvetési eredményekre gyakorolt hatását nagyrészt ellensúlyozta a vártnál magasabb reál GDP-növekedés. A GDP-deflátor kevésbé dinamikus alakulása ellenére a nominális GDP szintje 2015-ben csak 1% -kal volt alacsonyabb az alapforgatókönyvben előirányozottnál, mivel ugyanabban az időszakban a reál GDP gyorsabban bővült. Emellett a foglalkoztatás gyors bővülése és a növekedés adóintenzív összetétele további lendületet adott a hiánycsökkentésnek.
 - Összességében 2014 és 2015 során az alacsony kamatlábbal jellemzett környezet és a gazdaság vártnál erősebb élénkülése – amely többek között a válságra válaszul végrehajtott reformoknak, a pénzügyi támogatási program sikeres lezárásának és a kedvező munkaerő-piaci fejleményeknek köszönhető – hozzájárult ahhoz, hogy Spanyolország csökkenteni tudja államháztartási hiányát. Ugyanakkor a költségvetési konszolidációs folyamatot gátolta a 2013. június 21-i tanácsi ajánlást alátámasztó makrogazdasági forgatókönyvhöz képest váratlan negatív infláció. A többletbevételeket azonban – különösen 2015-ben – nem használták fel a hiánycsökkentés felgyorsítására. Ehelyett a fiskális politika lazult, különösen az adóreform és a kiadások dinamikus növekedése révén.
- (10) A Bizottság 2016. tavaszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2016-ban a GDP $3,9\%$ -a, 2017-ben pedig $3,1\%$ -a lesz. A 2016. évi stabilitási program 2016-ra a GDP $3,6\%$ -ának, 2017-re pedig $2,9\%$ -ának megfelelő hiányt irányoz elő. Következésképpen Spanyolország 2016-ban valószínűleg nem tudja megvalósítani a túlzott hiány időben történő és tartós kiigazítását. A GDP-arányos államadósság kismértékben, a 2014. évi $99,3\%$ -ról 2015-ben $99,2\%$ -ra csökkent a pénzügyi eszközök nettó értékesítésének köszönhetően, ami több mint ellensúlyozta a nominális GDP-növekedésnél gyorsabb ütemű hiánynövekedés hatását. A Bizottság 2016. tavaszi előrejelzése szerint az államadósság-ráta 2016-ban várhatóan újra növekszik, a GDP $100,3\%$ -ára, majd ezt követően csökken.
- (11) 2012 óta Spanyolország költségvetési keretét megerősítették többek között az eltérések megelőzése, valamint annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi kormányzati szint teljesítse a hiány-, adósság- és kiadási célokat. A 2013. június 21-i tanácsi ajánlás óta Spanyolország tovább erősítette hazai költségvetési keretét egyrészt a 2012. évi stabilitási törvény módosítása révén, hogy ösztönzőket biztosítson az állami szektor kereskedelmi beszállítókkal szemben fennálló hátralékainak csökkentéséhez, másrészt a független költségvetési hivatal (AIReF) 2013. novemberi létrehozása révén. A spanyol stabilitási törvény ugyan tartalmaz a hazai költségvetési céloktól való eltérések megelőzésére és kiigazítására irányuló eszközöket, azonban a 2014 és 2015 során szerzett tapasztalatok azt jelzik, hogy ezeket nagyobb mértékben igénybe lehetne venni. A 2016. márciusi bizottsági ajánlás alapján a spanyol kormány megkezdte a stabilitási törvény korábban nem alkalmazott korrekciós rendelkezéseinek végrehajtását.

- (12) 2013 decemberében Spanyolország elfogadta a nyugdíjindexálás módosítására irányuló reformot, és 2019-től kezdődően bevezeti a jövőbeli nyugdíjasok új nyugdíjainak automatikus kiigazítását a várható élettartam változásainak figyelembevétele céljából. Emellett 2013 júniusában megkezdte a hatékonyság fokozását célzó közigazgatási reform végrehajtását. Ezen túlmenően 2014-ben Spanyolország elfogadta a személyi jövedelemadó és a társasági adó reformját, amelynek voltak pozitív hozadécai, ám finanszírozása nem volt teljes körű.
- (13) Ez ahhoz a következtetéshez vezet, hogy a Spanyolország által a 2013. június 21-i tanácsi ajánlásra adott válasz nem megfelelő. Spanyolország 2015-ben nem érte el az államháztartási hiányra vonatkozó közbenső célt, és az előrejelzés szerint 2016-ig nem szünteti meg a túlzott hiányt. A költségvetési kiigazítás jelentős mértékben elmarad a Tanács által ajánlottól, ráadásul a költségvetési irányvonal 2015-ben tovább enyhült,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Spanyolország a 2013. június 21-i tanácsi ajánlásra válaszul nem tett eredményes intézkedéseket.

2. cikk

Ennek a határozatnak a Spanyol Királyság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*