



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.7.2016
COM(2016) 517 final

Priporočilo

IZVEDBENI SKLEP SVETA

**o naložitvi globe Španiji, ker ni sprejela učinkovitih ukrepov za odpravo čezmernega
primanjkljaja**

Priporočilo

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o naložitvi globe Španiji, ker ni sprejela učinkovitih ukrepov za odpravo čezmernega primanjkljaja

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1173/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju in zlasti člena 6 Uredbe,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Svet je v skladu s členom 126(7) Pogodbe s sklepom, sprejetim 12. julija 2016, ugotovil, da Španija ni sprejela učinkovitih ukrepov za ustrezno zmanjšanje čezmernega primanjkljaja v odgovor na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013.
- (2) Komisija bi morala po sklepu Sveta v skladu s členom 126(8) Pogodbe, v katerem je bilo ugotovljeno, da Španija ni sprejela učinkovitih ukrepov za ustrezno zmanjšanje čezmernega primanjkljaja, Svetu priporočiti naložitev globe.
- (3) Globa, naložena Španiji, bi morala načeloma znašati 0,2 % njenega BDP v predhodnem letu, vendar se lahko zaradi izjemnih ekonomskih okoliščin ali na podlagi utemeljene prošnje zadevne države članice zmanjša ali prekliče.
- (4) BDP Španije v letu 2015 je znašal 1 081,19 milijarde EUR. 0,2 % tega BDP znaša 2 162,38 milijona EUR.
- (5) V skladu s členom 2(3) Uredbe (EU) št. 1173/2011 „izjemne ekonomske okoliščine“ pomenijo okoliščine, v katerih presežek javnofinančnega primanjkljaja nad referenčno vrednostjo velja za izjemnega v skladu z drugo alineo točke (a) člena 126(2) PDEU in kot je določeno v Uredbi (ES) št. 1467/97. V skladu s slednjo uredbo je presežek izjemen, kadar je posledica (i) izrednega dogodka, na katerega zadevna država članica ne more vplivati in ki pomembno vpliva na finančni položaj sektorja države, ali pa (ii) je posledica resnega upada gospodarske aktivnosti, kar pomeni negativno letno stopnjo rasti BDP ali akumuliran upad proizvodnje med daljšim obdobjem zelo nizke letne rasti BDP glede na potencialno rast.
- (6) Na podlagi ocene uporabe navedenih pogojev za Španijo je ugotovljeno naslednje:
 - V Španiji se je po desetih zaporednih četrletjih negativne realne rasti BDP v tretjem četrletju leta 2013 ponovno začela gospodarska rast. Realna rast BDP je v letu 2014 dosegla 1,4 % in se v letu 2015 povečala na 3,2 %. V skladu s posodobljeno pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2016 naj bi realna rast BDP v letu 2016 dosegla 2,9 %. V primerjavi s pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2016 je to popravek navzgor za 0,3 odstotne točke, kar je posledica višje javne in zasebne potrošnje v prvem četrletju leta, kot je bila pričakovana. Zato v obdobju, ki ga zajema priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013 (tj. 2013–2016), ni bilo resnega upada gospodarske aktivnosti.
 - Poleg tega v obdobju 2013–2016 ni bilo nobenih izrednih dogodkov, na katere vlada ne more vplivati in ki pomembno vplivajo na javne finance. Čeprav je bila

španska inflacija presenetljivo nizka in v letu 2014 celo negativna, ni pomembno vplivala na javne finance, saj je njen učinek je v veliki meri izravnala realna rast BDP, ki je bila višja od pričakovane, pri čemer sta hitro ustvarjanje delovnih mest in na davčnih prihodkih temelječa sestava rasti dodatno pripomogla k zmanjšanju primanjkljaja.

- (7) Zato ne obstajajo izjemne ekonomske okoliščine, ki bi upravičile znižanje zneska globe.
- (8) Španija je 13. julija 2016 Komisiji predložila utemeljeno prošnjo, naj Svetu priporoči določitev višine globe v znesku nič. V podporo svojemu zahtevku je navedla naslednje razloge:
- (9) Španija opozarja na pomembne dosežke pri izvajanju daljnosežnih programov reform kljub zelo zahtevnim gospodarskim razmeram, kar se je izkazalo za odločilno pri podpiranju močnega okrevanja gospodarske aktivnosti in ustvarjanja delovnih mest ter pri zmanjševanju nakopičenih neravnotežij. Prav tako opozarja na znatni fiskalni napor, izveden po krizi, ter negativen učinek nizke in celo negativne inflacije na proces fiskalne prilagoditve in gospodarstvo kot celoto. Omenjena so tudi metodološka vprašanja glede domnevne nezmožnosti sedanje metodologije za ocenjevanje skladnosti s Paktom za stabilnost in rast, tako da bi se upoštevala presenečenja negativne inflacije, ali za natančno merjenje potencialne rasti BDP v primeru Španije. Nazadnje poroča o sprejetih ukrepih in zavezah za zmanjšanje javnega primanjkljaja v letu 2016 in potrjuje zavezo, da bo čezmerni primanjkljaj ustrezno zmanjšala do leta 2017.
- (10) Ocena zgoraj navedenih argumentov je privedla do spodaj navedenih ugotovitev.
- (11) Špansko gospodarstvo je v zadnjih letih doživelo znaten preobrat, tudi po zaslugi reform, izvedenih v zahtevnih gospodarskih razmerah, ki so omogočile zmanjšanje obstoječih togosti na trgih dela in proizvodov. Uspešen zaključek programa finančne pomoči za dokapitalizacijo finančnih institucij v Španiji v začetku leta 2014 in sočasno izvedene večje strukturne reforme so ustvarili dobro podlago za gospodarsko okrevanje. Španija je tudi po zaključku programa še naprej izvajala strukturne reforme, vključno z reformo insolvenčnega okvira, dokončanjem prestrukturiranja bančnega sektorja, reformo javne uprave in ustanovitvijo neodvisnega fiskalnega sveta. To je skupaj s pomočjo monetarne politike in okrepljenega okvira upravljanja v euroobmočju omogočilo ponovni priliv kapitala in boljše finančne pogoje. Ko se je v drugi polovici leta 2013 ponovno začela rast, je napredovalo notranje in zunanje uravnoteženje, ki ga je podpirala tudi večja konkurenčnost zaradi reform. Okrevanje spremlja obsežno ustvarjanje delovnih mest, ki ga podpirata nadaljnja upočasnitev rasti plač in učinek reform trga dela. Ne glede na napredek pri ponovnem uravnoteženju gospodarstva še vedno ostajajo pomembni izzivi, saj še vedno visoka raven zasebnega in javnega dolga, ki se odraža v zelo visoki stopnji neto zunanjih obveznosti, državo izpostavlja tveganjem, ki izhajajo iz sprememb razpoloženja na trgu, še vedno visoka brezposelnost pa ovira prilagajanje gospodarstva.
- (12) Čeprav Španija ni sprejela učinkovitih ukrepov za odpravo čezmernega primanjkljaja v skladu s priporočilom Sveta z dne 21. junija 2013, je treba priznati, da je Španija že izvedla znaten fiskalni napor za ustrezno zmanjšanje čezmernega primanjkljaja v proračunu za leto 2012 ter v manjšem obsegu v proračunu za leto 2013. Izčrpanost zaradi konsolidacije, ki je sledila temu znatnemu fiskalnemu strukturnemu naporu in se je pojavila po težkih gospodarskih razmerah, ki so vplivale na socialno kohezijo, je omenjena tudi v Sklepu Sveta z dne 12. julija 2016. Dejansko se je Španija ne glede na močno okrevanje gospodarstva od tretjega četrtertja leta 2013 v obdobju, ki ga zajema zadnjega priporočila Sveta, še naprej soočala z neugodnimi gospodarskimi razmerami.

Proizvodna vrzel je v letu 2013 dosegla $-8,5$ % potencialnega BDP in je bila v letu 2015 kljub naglemu izboljševanju še vedno negativna v višini $-4,0$ %. Stopnja brezposelnosti je leta 2013 dosegla najvišjo raven pri $26,1$ %, socialna izključenost in neenakost pa sta se po krizi poslabšali, s čimer se je skupni delež ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, v letu 2014 povzpел na $29,2$ % in je bil eden najvišjih v EU.

- (13) Glede na navedeno so nekateri ukrepi, sprejeti v zadnjih letih, sicer neposredno negativno vplivali na javne finance, vendar so morda prispevali k rasti in zaposlovanju v srednje- do dolgoročnem obdobju ter posledično k vzdržnosti javnih financ. Oprostitve in znižanja prispevkov za socialno varnost so prispevali k vztrajnemu javnofinančnemu primanjkljaju, vendar so do neke mere podpirali socialno kohezijo, saj so bili namenjeni osebam z nižjimi dohodki, manj kvalificiranim delavcem in novim zaposlenim s pogodbami za nedoločen čas. Davčne reforme, sprejete konec leta 2014, sicer zagotavljajo premalo prihodkov, vendar so namenjene rasti prijaznejši davčni strukturi ter izboljšanju davčnega upravljanja in pravičnosti.
- (14) Začasna španska vlada je za leto 2016 sprejela ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja na podlagi priporočila Komisije z dne 9. marca 2016 glede ukrepov, ki jih mora sprejeti Španija za zagotovitev pravočasnega ustreznega zmanjšanja čezmernega primanjkljaja, kar je dobrodošlo. Zlasti je vlada z namenom izvajanja določb domače zakonodaje za uveljavitev fiskalne discipline na ravni regionalne države 6. aprila od 12 regionalnih vlad zahtevala, naj odobrijo zmanjšanje proračunskih sredstev, da zagotovijo skladnost s svojimi cilji glede primanjkljaja za leto 2016. Medtem ko je zmanjšanje odhodkov za leto 2016, ki so ga doslej sprejele te vlade, precej nižje od pričakovanega zneska, sporočenega v programu stabilnosti za leto 2016, je španska vlada sprejela zmanjšanje proračunskih sredstev v višini okoli $0,2$ % BDP. 13. julija je začasna španska vlada napovedala svojo zavezo, da bo dodatne dobrodošle ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja. Na strani prihodkov so načrtovane spremembe zakona o davku od dohodkov pravnih oseb, ki bodo sprejete takoj, ko bo oblikovana nova vlada, da se nadomesti pričakovani izpad prihodkov v letu 2016 v višini okoli $0,5$ % BDP po spremembah zakonodaje o obročnem plačevanju (*pagos fraccionados*) davka od dohodkov pravnih oseb, da se zagotovi, da prihodki od davka od dohodkov pravnih oseb dosežejo raven, pričakovano v programu stabilnosti za leto 2016. Na strani odhodkov lahko zgodnejši datum zaključka fiskalnega leta centralne vlade za poslovno leto, sprejet 14. julija, pripomore k omejitvi gibanja odhodkov v drugi polovici leta 2016. Vendar so ti ukrepi še vedno izpostavljeni znatnim tveganjem pri izvajanju, zlasti kar zadeva pravočasno sprejetje potrebnih sprememb zakona o davku od dohodkov pravnih oseb v parlamentu in vprašanje, ali bodo zadoščali za pokritje pričakovanega primanjkljaja prihodkov od davka od dohodkov pravnih oseb. Vlada se je tudi zavezala, da bo sprejela dodatne ukrepe proti davčnim goljufijam.
- (15) V utemeljeni prošnji, ki jo je Španija poslala Komisiji, je poudarjen tudi negativen učinek nizke in celo negativne inflacije na fiskalno prilagoditev in gospodarstvo kot celoto. Kot je navedeno tudi v Sklepu Sveta z dne 12. julija 2016 je bila španska inflacija (merjena z deflatorjem BDP) v obdobju 2013–2015 dejansko precej nižja kot v osnovnem makroekonomskem scenariju, na katerem temelji priporočilo (v letu 2014 je bila celo negativna v višini $-0,4$ %). Vendar je bil negativen učinek nizke ali celo negativne inflacije na fiskalne rezultate Španije v veliki meri izravnán z realno rastjo BDP, ki je bila višja od pričakovane.
- (16) Španija je navedla tudi metodološka vprašanja glede domnevne nezmožnosti sedanje metodologije za ocenjevanje sprejemanja učinkovitih ukrepov, da bi se upoštevala presenečenja negativne inflacije ali natančno izmerila potencialna rast BDP v primeru Španije. V zvezi z možno prenizko oceno strukturnega napora, ki ga je izvedla

Španija, je treba upoštevati, da Komisija pri ocenjevanju potencialne rasti uporablja skupno dogovorjeno metodologijo produkcijske funkcije, ki jo je potrdil Svet. Kar zadeva učinek negativne inflacije, Komisija pri svojem analitičnem delu priznava, da lahko metodologija, dogovorjena za fiskalni nadzor – in na podlagi popravka podatkov o nominalnem saldu z ocenami potencialnega proizvoda – privede do prenizke ocene strukturnega napora v primerih, ko obstaja negativna inflacija. Vendar je ta pristop dopolnjen s tako imenovanim merjenjem fiskalnega napora od spodaj navzgor, s katerim se oceni, ali so bili izpolnjeni cilji glede odhodkov in izvedeni načrtovani diskrecijski ukrepi na strani prihodkov. V nasprotju s spremembo strukturnega salda bo pri tem merjenju od spodaj navzgor po pretresu zaradi upočasnitve inflacije verjetno prišlo do precenitve fiskalnega napora. V primeru Španije tudi uporaba takšne metodologije od spodaj navzgor kaže, da v obdobju 2013–2015 ni bil izveden skupni napor, kar je v nasprotju s priporočenim skupnim strukturnim naporom v višini 3,0 % BDP.

- (17) Glede na utemeljeno prošnjo Španije in ob upoštevanju prejšnjih točk, zlasti korenitih strukturnih reform, ki jih je španska vlada izvajala od leta 2012 in še potekajo, zahtevnih gospodarskih razmer v obdobju, ki ga zajema priporočilo sveta iz junija 2013, zaveza za zmanjšanje primanjkljaja, ki jih je začasna španska vlada navedla v svoji utemeljeni prošnji, skupaj s konsolidacijskimi ukrepi, uvedenimi po priporočilu Komisije z dne 9. marca 2016 glede ukrepov, ki jih mora sprejeti Španija za zagotovitev pravočasnega ustreznega zmanjšanja čezmernega primanjkljaja, se zdi utemeljen preklic globe v višini 0,2 % BDP –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Globa v višini 0,2 % BDP, bi jo bilo treba naložiti Španiji, ker ni sprejela učinkovitih ukrepov v odgovor na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013, se prekliče.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Kraljevino Španijo.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*