



Bruselj, 27.7.2016
COM(2016) 518 final

Priporočilo

SKLEP SVETA

o pozivu Španiji, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja, ki so potrebni za odpravo čezmernega primanjkljaja

{SWD(2016) 263 final}

Priporočilo

SKLEP SVETA

o pozivu Španiji, naj sprejme ukrepe za zmanjšanje primanjkljaja, ki so potrebni za odpravo čezmernega primanjkljaja

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

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 z dne 7. julija 1997 o pospežitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem¹, sprejeto z namenom pospežitve zmanjšanja čezmernih javnofinančnih primanjkljajev.
- (3) Svet je 27. aprila 2009 v skladu s členom 104(6) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) sklenil, da v Španiji obstaja čezmerni primanjkljaj, in v skladu s členom 104(7) PES izdal priporočilo za odpravo čezmernega primanjkljaja najpozneje do leta 2012. Od takrat je Svet Španiji izdal tri nova priporočila na podlagi člena 126(7) PDEU (2. decembra 2009, 10. julija 2012 in 21. junija 2013), v katerih je podaljšal rok za odpravo čezmernega primanjkljaja na leto 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 finance².
- (4) Svet je 12. julija 2016 v skladu z določbami člena 126(8) Pogodbe sklenil, da Španija ni sprejela učinkovitih ukrepov v odgovor na priporočilo Sveta z dne 21. junija 2013.
- (5) Člen 10(2) Uredbe (ES) št. 1467/97 določa, da Svet nemudoma sprejme sklep po členu 126(9) Pogodbe, če sodelujoča država članica sprejetega ukrepa ne izvaja ali če je po mnenju Sveta izvedeni ukrep neprimeren.
- (6) Komisija je posodobila svojo pomladansko napoved iz leta 2016 z informacijami, ki so bile na voljo do 19. julija 2016. Na podlagi tega je bila napoved realne rasti BDP za leto 2016 popravljena navzgor za 0,3 odstotne točke v primerjavi s pomladansko napovedjo, in sicer na 2,9 %, ter navzdol za leto 2017 (2,3 % v primerjavi z 2,5 % v

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.

pomladanski napovedi). V letu 2018 naj bi se realni BDP povečal za 2,1 %. To je primerljivo z rastjo v višini 3,2 % v letu 2015. Gospodarska rast naj bi se zato zmanjšala, vendar naj bi ostala trdna, saj ji bodo še vedno koristile reforme, izvedene v odziv na krizo, in uspešno dokončanje programa finančne pomoči. Okrevanje še naprej spremlja močno ustvarjanje novih delovnih mest v razmerah upočasnitve rasti plač, koristijo pa mu tudi reforme trga dela. Rast podpirajo tudi nizke cene nafte. Hkrati se pričakuje, da bo inflacija v letu 2016 znašala -0,3 %. Vendar obstajajo tudi negativna tveganja za napoved rasti, zlasti od leta 2017 dalje, ki so med drugim povezana z izidom referendumoma v Združenem kraljestvu o članstvu v Evropski uniji, zaradi katerega se je povečala negotovost ter ki bi lahko negativno vplival na trgovino in domače povpraševanje.

- (7) V skladu s posodobljeno pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2016 naj bi se primanjkljaj sektorja država skrčil na 4,6 % BDP v letu 2016, 3,3 % BDP v letu 2017 in 2,7 % BDP v letu 2018 (v primerjavi s cilji programa za stabilnost v višini 3,6 % BDP v letu 2016, 2,9 % BDP v letu 2017 oziroma 2,2 % BDP v letu 2018 ter predvidenim primanjkljajem v višini 3,9 % BDP v letu 2016 in 3,1 % BDP v letu 2017 v pomladanski napovedi). Napovedani večji primanjkljaj je delno posledica dejstva, da posodobljena napoved Komisije upošteva manjši obseg ukrepov za omejevanje odhodkov na centralni in regionalni ravni države v odgovor na priporočilo Komisije iz marca 2016 (0,2 % BDP) kot napoved v programu za stabilnost (0,4 % BDP), ker nekateri od teh ukrepov še niso bili dovolj podrobno opredeljeni, da bi se vključili v napoved Komisije na podlagi običajne predpostavke nespremenjene politike. Vendar večina razlik izhaja iz sprememb pravnega okvira za davek od dohodkov pravnih oseb, ki so privedle do nižjih predplačil s strani družb („pagos fraccionados“) v letu 2016. Primanjkljaji pri predplačilih v programu za stabilnost niso bilo količinsko opredeljeni in so postali očitni šele aprila, in sicer ob prvem obroku, po presečnem datumu za pomladansko napoved. V skladu s posodobljeno pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2016 so ti primanjkljaji ocenjeni na 0,5 % BDP v letu 2016. Ker navedene spremembe povzročajo stalne zamude pri plačevanju davkov, vendar ne spreminjajo davčne stopnje ali davčne osnove, ne bi vplivale na prihodke od davkov od dohodkov pravnih oseb v novih stabilnih razmerah (od leta 2017). Posledica teh sprememb je začasna izguba pri pobiranju davkov v letu 2016, ki je bila v posodobljeni pomladanski napovedi obravnavana kot enkratna. Za leto 2017 razlike med posodobljeno pomladansko napovedjo in programom za stabilnost izhajajo iz izhodiščnega položaja, ki je slabši od pričakovanega, in dejstva, da varčevalni ukrepi, sprejeti v odgovor na priporočilo Komisije iz marca 2016, še niso dovolj podrobno opredeljeni, da bi se upoštevali na podlagi običajne predpostavke nespremenjene politike. Strukturni primanjkljaj naj bi se povečal za 0,4 % BDP v letu 2016 in 0,1 % BDP v letu 2017, v letu 2018 pa naj bi ostal nespremenjen. Vendar je v letu 2016 predvideno povečanje strukturnega primanjkljaja delno posledica dejstva, da so sedanji obeti glede inflacije in nominalne rasti BDP slabši od obetov, na katerih temelji proračun za leto 2016, kar je negativno vplivalo na strukturne javnofinančne prihodke in hkrati onemogočalo prilagoditev odhodkov.
- (8) Bruto dolg sektorja država kot odstotek BDP se je povečal s 36 % leta 2007 na okoli 99 % leta 2014. V letu 2015 je bil delež dolga bolj ali manj stabilen, saj so neto prodaje finančnih sredstev izravnale negativni učinek primanjkljaja, ki je rasel hitreje od nominalne rasti BDP. V skladu s posodobljeno pomladansko napovedjo Komisije iz leta 2016 naj bi delež dolga dosegel najvišjo vrednost pri 100,6 % BDP v letu 2017, v skladu s pomladansko napovedjo pa pri 100,3 % BDP v letu 2016. Čeprav se zdi, da se Španija ne sooča z neposrednimi tveganji fiskalnega pretresa zaradi tega visokega

deleža dolga, se bodo tveganja za vzdržnost dolga srednjeročno znatno povečala, če se proračunski položaj ne bo izboljšal. Dolgoročneje naj bi bila tveganja za fiskalno vzdržnost manjša zaradi pozitivnega učinka zmanjšanja odhodkov, povezanih s staranjem prebivalstva³.

- (9) V skladu s členom 5 Uredbe (ES) št. 1467/97 Svet v svojem sklepu o pozivu k sprejetju ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja v skladu s členom 126(9) Pogodbe 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, ki se uporablja kot referenca. Vendar dejstvo, da se ta sklep Sveta o pozivu k sprejetju sprejme v drugi polovici leta, povečuje fiskalni napor, ki je potreben za določeno letno izboljšanje strukturnega salda. Pomembno je tudi upoštevati, da se izhodiščni scenarij za novo prilagoditveno pot začne s poslabšanjem strukturnega primanjkljaja v višini 0,4 % BDP, kar je vsaj delno posledica inflacije, ki je bila nižja, kot je bilo napovedano v scenariju, na katerem temelji proračun za leto 2016, pri čemer je to dogodek, na katerega država ne more veliko vplivati. Ob upoštevanju tega se zdi primerno, da se v letu 2016 ne zahtevajo dodatni strukturni ukrepi.
- (10) Glede na to, da se v letu 2016 ne bi smeli zahtevati dodatni strukturni ukrepi, bi bilo za to, da se Španiji odobri dodatno leto za odpravo čezmernega primanjkljaja, kar je pravilo v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97, potrebno letno izboljšanje strukturnega salda v letu 2017, kar bi preveč negativno vplivalo na rast. Zato se zdi primerno Španiji podaljšati rok za odpravo čezmernega primanjkljaja za dve leti.
- (11) Zato bi morala Španija za verodostojno in vzdržno prilagoditveno pot doseči primanjkljaj sektorja država v višini 4,6 % BDP v letu 2016, 3,1 % v letu 2017 in 2,2 % BDP v letu 2018, kar je skladno s poslabšanjem strukturnega salda za 0,4 % BDP v letu 2016 in izboljšanjem za 0,5 % BDP v letih 2017 in 2018. Ti proračunski cilji upoštevajo tudi potrebo po izravnavi sekundarnih učinkov fiskalne konsolidacije na javne finance zaradi njenega učinka na širše gospodarstvo.
- (12) Za dosego navedenih ciljev se šteje, da so potrebni dodatni strukturni ukrepi z ocenjenim učinkom v višini 0,5 % BDP v letih 2017 in 2018. Prihranki za leti 2017 in 2018 bi lahko med drugim vključevali zmanjšanje števila in obsega davčnih odhodkov, zlasti nižjih stopenj DDV, da se doseže potrebni strukturni napor.
- (13) Poleg tega bi lahko strogo izvrševanje preventivnih in korektivnih mehanizmov, določenih v španskem zakonu o stabilnosti, na vseh ravneh države spodbudilo pravočasno in trajno odpravo čezmernega primanjkljaja. To bi bilo mogoče doseči s tem, da bi postalo njihovo izvajanje bolj samodejno. Poleg tega bi bilo mogoče povečati prispevek pravila o porabi, določenega v zakonu o stabilnosti, k vzdržnosti javnih financ z dodatno pojasnitvijo pokritja in opredelitve kategorij porabe, ki so potrebne za njegov izračun, in z izrecnim pozivom javnim upravam, ki ne spoštujejo pravila, da čezmerno porabo izravnajo v letu po tem, ko je nastala.
- (14) Španija bi morala ustrezno pozornost nameniti tudi kvalitativnim vidikom javnih financ, vključno s politiko javnega naročanja. Število kršitev, ki vplivajo na uporabo zakonodaje EU na področju javnih naročil in so bile prijavljene Komisiji v zadnjih letih, je visoko. Podatki kažejo, da obstajajo razlike pri izvajanju javnih naročil med

³ Evropska komisija (2016), „Fiscal Sustainability Report 2015“, European Economy, Institutional Paper, št. 018.

javnimi naročniki in subjekti ter da nezadostni predhodni in naknadni nadzorni mehanizmi ovirajo pravilno in enotno uporabo zakonodaje na področju javnih naročil. Za Španijo sta v primerjavi z drugimi državami članicami značilni nizka stopnja objave obvestil o naročilih in razmeroma visoka stopnja uporabe postopka s pogajanjem brez predhodne objave. To pomeni omejeno konkurenco podjetij iz drugih držav članic EU in pogosto tudi neposredne oddaje naročila, kar prispeva k višjim javnofinančnim odhodkom. Omejena uporaba centraliziranih ali skupnih instrumentov za javno naročanje preprečuje večjo učinkovitost, ki bi pripomogla k javnofinančnim prihrankom. Odsotnost neodvisnega organa, ki bi bil zadolžen za zagotavljanje učinkovitosti in skladnosti z zakonodajo na področju javnih naročil v državi, ovira pravilno izvajanje pravil o javnem naročanju in lahko ustvarja priložnosti za kršitve, pri čemer obe posledici negativno vplivata na stanje španskih javnih financ.

- (15) Za zagotovitev uspešnosti strategije za konsolidacijo javnih financ je pomembno tudi podpreti konsolidacijo javnih financ s celovitimi strukturnimi reformami v skladu s priporočili Sveta, naslovljenimi na Španijo v okviru evropskega semestra za leto 2016, zlasti s tistimi, ki se nanašajo na odpravo makroekonomskih neravnotežij.
- (16) V skladu s členom 126(9) Pogodbe lahko Svet kot del svojega sklepa, v katerem izrazi poziv državi članici v skladu s tem členom, 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 poročilo države članice vsebuje cilje za javnofinančne odhodke in prihodke, ukrepe fiskalne politike na strani odhodkov in prihodkov ter informacije o ukrepih politike, sprejetih v odgovor na konkretne sklepe Sveta. Da bi se olajšalo spremljanje roka za izpolnitev priporočil iz tega poziva ter roka za odpravo čezmernega primanjkljaja, se od Španije zahteva, da tako poročilo predloži do 15. oktobra 2016, skupaj z osnutkom proračunskega načrta za leto 2017.
- (17) Španija bi morala tudi poročati Komisiji in Ekonomsko-finančnemu odboru, kot je določeno v členu 10 Uredbe Sveta (EU) št. 473/2013, v skladu s specifikacijami iz Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 877/2013. Poročilo bi bilo treba prvič predložiti do 15. januarja 2017 ter nato vsake tri mesece –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

1. Španija do leta 2018 odpravi sedanji čezmerni primanjkljaj.
2. Španija zmanjša primanjkljaj sektorja država na 4,6 % BDP v letu 2016, na 3,1 % BDP v letu 2017 in na 2,2 % BDP v letu 2018. To izboljšanje javnofinančnega primanjkljaja je glede na posodobljeno pomladansko napoved Komisije iz leta 2016 skladno s poslabšanjem strukturnega salda za 0,4 % BDP v letu 2016 ter izboljšanjem za 0,5 % BDP v letih 2017 in 2018. Španija prav tako uporabi vse izredne prihodke za pospešeno zmanjševanje primanjkljaja in dolga.
3. Poleg prihrankov, ki so že zajeti v posodobljeni pomladanski napovedi Komisije iz leta 2016, Španija sprejme in v celoti izvede konsolidacijske ukrepe v višini 0,5 % BDP v letih 2017 in 2018.

4. Španija je pripravljena sprejeti dodatne ukrepe, če se uresničijo tveganja za proračunske načrte. Ukrepi za konsolidacijo javnih financ zagotavljajo trajno izboljšanje strukturnega salda sektorja država brez oviranja rasti.
5. Španija sprejme ukrepe za okrepitev svojega fiskalnega okvira, zlasti za povečanje samodejnosti mehanizmov za preprečevanje in odpravljanje odklonov od ciljev za primanjkljaj, dolg in odhodke ter za okrepitev prispevka pravila o porabi iz zakona o stabilnosti k vzdržnosti javnih financ.
6. Španija vzpostavi usklajen okvir za zagotavljanje preglednosti in usklajevanja politike javnega naročanja pri vseh javnih naročnikih in subjektih, da se zagotovita gospodarska učinkovitost in visoka raven konkurence. Tak okvir vključuje ustrezne predhodne in naknadne nadzorne mehanizme za javna naročila, da se zagotovita učinkovitost in skladnost z zakonodajo.

Člen 2

Svet določi 15. oktober 2016 kot rok, v katerem mora Španija sprejeti učinkovite ukrepe in v skladu s členom 5(1a) Uredbe (ES) št 1467/97 Svetu in Komisiji predložiti poročilo o ukrepih, ki jih je sprejela v odgovor na poziv Sveta. Poročilo vsebuje cilje za javnofinančne odhodke in prihodke, opredeljuje diskrecijske ukrepe na strani odhodkov in prihodkov ter vsebuje informacije o ukrepih, sprejetih v odgovor na konkretna priporočila Sveta za okrepitev fiskalnega okvira in okvira za politiko javnega naročanja v skladu z odstavkoma 5 in 6 člena 1.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Kraljevino Španijo.
V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*