EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2016.7.27.
COM(2016) 517 final

Ajánlás

A TANÁCS VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA

A túlzott hiány kezelését célzó eredményes intézkedések elmulasztása miatt a Spanyolország által fizetendő pénzbírság kiszabásáról

Ajánlás

A TANÁCS VÉGREHAJTÁSI HATÁROZATA

A túlzott hiány kezelését célzó eredményes intézkedések elmulasztása miatt a Spanyolország által fizetendő pénzbírság kiszabásáról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre,

tekintettel a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló, 2011. november 16-i 1173/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre és különösen annak 6. cikkére,

mivel:

(1) A Tanács 2016. július 12-én elfogadott határozatában megállapította, hogy a Szerződés 126. cikkének (7) bekezdése értelmében 2013. június 21-én kiadott tanácsi ajánlás nyomán Spanyolország nem tett eredményes intézkedéseket a túlzott hiány kezelése érdekében.

(2) Miután a Tanács a Szerződés 126. cikkének (8) bekezdésével összhangban megállapította, hogy Spanyolország nem tett eredményes intézkedéseket a túlzott hiány kiigazítása érdekében, a Bizottságnak pénzbírság kiszabására irányuló javaslatot kell a Tanács elé terjesztenie.

(3) A Spanyolország által fizetendő pénzbírság mértéke elvileg az előző évi spanyolországi GDP 0,2 %-ának felel meg, ám ez az összeg kivételes gazdasági körülmények miatt vagy az érintett tagállam indokolással ellátott kérelme nyomán csökkenthető vagy akár el is törölhető.

(4) Spanyolország 2015. évi GDP-je 1 081,19 milliárd EUR volt. Ennek 0,2 %-a 2 162,39 millió EUR-t tesz ki.

(5) Az 1173/2011/EU rendelet 2. cikkének (3) bekezdése szerint a „kivételes gazdasági körülmények” olyan körülmények, amelyek között a referenciaértéket túllépő államháztartási hiány kivételesnek tekinthető az EUMSZ 126. cikke (2) bekezdése a) pontjának második francia bekezdése értelmében és az 1467/97/EK rendeletben meghatározottak alapján. Ez utóbbi rendelet szerint kivételesnek kell tekinteni a költségvetési hiány referenciaértékének túllépését, ha az i. az érintett tagállam által nem befolyásolható olyan rendkívüli esemény következménye, amely jelentős hatást gyakorol az államháztartás helyzetére, vagy ii. súlyos gazdasági visszaesésnek – vagyis a GDP volumene negatív éves növekedési ütemének, vagy a GDP volumenének a potenciális növekedéshez képest nagyon alacsony éves növekedési ütemével jellemezhető, hosszabban tartó időszak alatt felhalmozódott kibocsátási veszteségnek – az eredménye.

(6) Spanyolország tekintetében a fenti feltételek alkalmazása az alábbi következtetésekhez vezet:

- A reál GDP növekedése tíz egymást követő negyedévben negatív volt, majd 2013 harmadik negyedévében Spanyolország ismét a gazdasági növekedés útjára lépett. A reál GDP növekedése 2014-ben elérte az 1,4 %-ot, és 2015-ben 3,2 %-ra emelkedett. A Bizottság 2016. tavaszi frissített előrejelzése szerint 2016-ban

várhatóan 2,9 % lesz a reál GDP növekedése. Ez a Bizottság 2016. tavaszi előrejelzéséhez képest 0,3 százalékpontos felfelé irányuló módosítást jelent, aminek hátterében az év első negyedévében tapasztalt, a vártnál erőteljesebb állami és magánfogyasztás áll. Következésképpen a 2013. június 21-i tanácsi ajánlásban vizsgált, 2013–2016 közötti időszakban nem történt súlyos gazdasági visszaesés.

- Emellett a kormány által nem befolyásolható, az államháztartásra jelentős hatást gyakorló rendkívüli esemény sem következett be 2013 és 2016 között. Bár a spanyolországi infláció meglepően alacsony volt, sőt 2014-ben a negatív tartományba süllyedt, ez mégsem gyakorolt jelentős hatást az államháztartásra, mivel a reál GDP-növekedés vártnál magasabb szintje nagyrészt ellensúlyozta az inflációs hatást, és a foglalkoztatás gyors bővülése és a növekedés adóintenzív összetétele további lendületet adott a hiánycsökkentésnek.

(7) Ebből adódóan nem állnak fenn olyan kivételes gazdasági körülmények, amelyek indokolnák a pénzbírság összegének csökkentését.

(8) 2016. július 13-án Spanyolország indokolással ellátott kérelmet nyújtott be annak érdekében, hogy a Bizottság tegyen javaslatot a Tanácsnak a pénzbírság összegének nullára csökkentésére. Spanyolország az alábbi indokokkal támasztotta alá kérelmét:

(9) Emlékeztetett rá, hogy a kihívásokkal teli gazdasági helyzet dacára kiemelkedő eredményeket ért el a széles körű reformprogram végrehajtása terén, ami meghatározónak bizonyult a gazdasági tevékenység és a munkahelyteremtés erőteljes fellendülésének, illetve a felhalmozott egyensúlyhiány kiigazításának előmozdítása szempontjából. Spanyolország szintén kiemelte a válságot követően végrehajtott jelentős költségvetési kiigazítást, valamint az alacsony, sőt adott esetben negatív inflációnak a költségvetési kiigazítási folyamatra és a gazdaság egészére gyakorolt káros hatását. Módszertani aggályokat is felvetett annak kapcsán, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumnak való megfelelés értékelésének jelenlegi módszertana állítólag nem képes figyelembe venni a váratlan negatív inflációs hatásokat, és a potenciális GDP-növekedést sem tudja pontosan mérni Spanyolország esetében. Végül Spanyolország felvázolta a 2016. évi költségvetési hiány csökkentése érdekében tett intézkedéseket és kötelezettségvállalásokat, és megerősítette a túlzott hiány 2017-ig történő kiigazítása iránti elkötelezettségét.

(10) Mindezen érvek értékelése az alábbi megállapításokhoz vezet.

(11) A spanyol gazdaság jelentős átalakuláson ment keresztül az elmúlt években. Ez többek között a kihívásokkal teli gazdasági helyzetben végrehajtott reformoknak köszönhető, amelyek elősegítették a merev munkaerő- és termékpiaci struktúrák kezelését. 2014 elején sikeresen lezárult a spanyolországi pénzügyi intézmények feltőkésítésére irányuló pénzügyi támogatási program, és ezzel összefüggésben nagy horderejű strukturális reformok valósultak meg, ami megteremtette a gazdasági fellendülés szilárd alapját. Spanyolország a program befejezése után további strukturális reformokat hajtott végre, többek között megreformálta a fizetésképtelenségre vonatkozó keretet, befejezte a bankszektor szerkezetátalakítását, átszervezte a közigazgatást és független költségvetési tanácsot hozott létre. A monetáris politikára és a megerősített euróövezeti irányítási keretre támaszkodva mindez a tőkebeáramlás élénkülését és a pénzügyi feltételek javulását ösztönző helyzetet teremtett. 2013 második felében újra növekedésnek indult a gazdaság, így jól haladt a belső és a külső egyensúly helyreállítása, amihez a reformoknak köszönhető versenyképesség-javulás is hozzájárult. A fellendüléshez társuló erőteljes munkahelyteremtést a bérnövekedés folyamatos kordában tartása és a munkaerő-piaci reformok hatása is ösztönzi. A gazdasági egyensúly helyreállítása terén tett előrelépések ellenére azonban továbbra is

komoly kihívásokkal kell szembenézni, hiszen az állami és a magánszektor nagy adósságállománya miatt – ami a nettó külső kötelezettségek kiugróan magas szintjében is megmutatkozik – az ország ki van téve a piaci hangulat változásaiból eredő kockázatoknak, és a változatlanul magas munkanélküliség visszaveti a gazdasági kiigazítást.

(12) Spanyolország ugyan a 2013. június 21-i tanácsi ajánlás nyomán nem tett eredményes intézkedéseket a túlzott hiány kezelése érdekében, azt azonban el kell ismerni, hogy az ország a túlzott hiány mérséklése érdekében már számottevő költségvetési kiigazítást hajtott végre 2012. évi és kisebb mértékben 2013. évi költségvetésében is. A költségvetési kiigazítás terén tett jelentős strukturális erőfeszítéseket a társadalmi összetartásra is kiható nehéz gazdasági körülmények nyomán kialakult konszolidációs kifáradás követte, amire a 2016. július 12-i tanácsi határozat is rámutatott. Tény, hogy a 2013 harmadik negyedéve óta tartó erőteljes gazdaságélénkülés dacára Spanyolország a legutóbbi tanácsi ajánlásban vizsgált időszakban folyamatosan kedvezőtlen gazdasági feltételeket tapasztalt. 2013-ban a kibocsátási rés elérte a potenciális GDP −8.5 %-át, és a gyors ütemű javulás ellenére 2015-ben még mindig erősen negatív, −4.0 % volt. A munkanélküliségi ráta 2013-ban 26,1 %-on tetőzött, a társadalmi kirekesztés és egyenlőtlenség pedig a válságot követően tovább súlyosbodott, így 2014-ben a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők összesített aránya 29,2 %-kal uniós szinten a legmagasabbak között volt.

(13) Ebben az összefüggésben elmondható, hogy bár az elmúlt években bevezetett intézkedések némelyike közvetlen negatív hatást gyakorolt az államháztartásra, közép- és hosszú távon összességében mégis fellendíthetik a növekedést és a foglalkoztatást, és így az államháztartás fenntarthatóságához is hozzájárulhatnak. A társadalombiztosítási járulékok fizetése alóli mentességek, illetve a kedvezményes járulékfizetés lehetőségei táplálták a tartós költségvetési hiányt, ugyanakkor bizonyos mértékben a társadalmi kohéziót is fokozták, mivel az alacsonyabb jövedelmű, illetve kevésbé képzett munkavállalókra és az új határozatlan idejű munkaszerződésekre irányultak. A 2014 végén elfogadott – egyébként alulfinanszírozott – adóreformok célja, hogy fokozottan növekedésbaráttá tegyék az adórendszert, valamint javítsák az adóügyi irányítást és méltányosságot.

(14) A 2016-os évet illetően a spanyol kormány – ügyvivői minőségében – hiánycsökkentő intézkedéseket vezetett be a Spanyolország által a túlzott hiány időben történő kiigazításának biztosítása érdekében végrehajtandó intézkedésekről szóló, 2016. március 9-i bizottsági ajánlásnak megfelelően, ami üdvözlendő fejlemény. A tartományi kormányzatokra vonatkozó költségvetési fegyelem érvényesítését célzó nemzeti jogi előírások végrehajtása érdekében a kormány április 6-án 12 tartományi kormányzatot felszólított, hogy a 2016. évi hiánycéljaiknak való megfelelés biztosítása érdekében hagyják jóvá a költségvetési előirányzatok csökkentését. Míg az érintett kormányzatok által eddig elfogadott 2016. évi kiadáscsökkentések jócskán elmaradnak a 2016. évi stabilitási programban szereplő elvárt összegektől, Spanyolország központi kormánya jóváhagyta a költségvetési előirányzatoknak a GDP mintegy 0,2 %-ának megfelelő csökkentését. Július 13-án a spanyol ügyvivő kormány bejelentette, hogy elkötelezett a további szükséges hiánycsökkentő intézkedések bevezetése iránt. Ami a bevételi oldalt illeti, a társasági adóról szóló törvény módosításai – amelyek elfogadása közvetlenül az új kormány megalakulása után esedékes – a tervek szerint ellensúlyozni fogják a társasági adó részletfizetésére (*pagos fraccionados*) vonatkozó szabályok változása miatt 2016-ban várható, a GDP mintegy 0,5 %-ának megfelelő bevételkiesést, így biztosítva, hogy a társaságiadó-bevétel elérje a 2016. évi stabilitási programban meghatározott szintet. Ami a kiadási oldalt illeti, közeledik a központi kormányzat költségvetési évének lezárása (amelyről július 14-én határoztak), és ez

2016 második felében elősegítheti a túlköltekezés megfékezését. Mindazonáltal az említett intézkedéseket továbbra is jelentős végrehajtási kockázatok övezik, különösen abban a tekintetben, hogy a parlament időben elfogadja-e a társasági adóról szóló törvény szükséges módosításait, és azok képesek lesznek-e ellensúlyozni a társaságiadó-bevételek várható kiesését. A kormány további adócsalás elleni intézkedések végrehajtására is kötelezettséget vállalt.

(15) Spanyolország a Bizottsághoz benyújtott indokolással ellátott kérelmében szintén kiemelte az alacsony, sőt adott esetben negatív inflációnak a költségvetési kiigazítási folyamatra és a gazdaság egészére gyakorolt káros hatását. Amint azt a 2016. július 12-i tanácsi határozat is megállapította, 2013 és 2015 között a (GDP-deflátorral mért) spanyolországi infláció valóban jóval elmaradt az ajánlást alátámasztó makrogazdasági alapforgatókönyvben megadottól (sőt 2014-ben negatívvá vált és elérte a –0,4 %-ot). Mindazonáltal az alacsony, sőt negatív inflációnak a spanyolországi költségvetési eredményekre gyakorolt hatását nagyrészt ellensúlyozta a vártnál magasabb reál GDP-növekedés.

(16) Spanyolország módszertani aggályokat is felvetett annak kapcsán, hogy az eredményes intézkedésekre vonatkozó jelenlegi módszertan Spanyolország esetében állítólag nem képes figyelembe venni a váratlan negatív inflációs hatásokat, és a potenciális GDP-növekedést sem tudja pontosan mérni. A Spanyolország által végrehajtott strukturális kiigazítások esetleges alábecslését illetően szem előtt kell tartani, hogy a Bizottság a potenciális növekedés becslésekor a közösen elfogadott és a Tanács által jóváhagyott, termelési függvényen alapuló módszertant alkalmazza. A negatív infláció hatásai tekintetében a Bizottság elemzése keretében elismeri, hogy a költségvetési felügyelet vonatkozásában alkalmazott – az államháztartási egyenlegre vonatkozó adatoknak a potenciális kibocsátási előrejelzések alapján történő kiigazításán alapuló – módszertan negatív inflációs sokk esetén valóban a strukturális kiigazítás alábecsléséhez vezethet. Ezt a megközelítést ugyanakkor kiegészíti a költségvetési kiigazítás úgynevezett alulról építkező mérése, amelynek során megvizsgálják a kiadási célok teljesülését, a bevételi oldalon pedig a tervezett diszkrecionális intézkedések végrehajtását. A strukturális egyenleg változásával ellentétben az alulról építkező mérés nagy valószínűséggel túlbecsli a negatív inflációs sokkot követő költségvetési kiigazítást. Spanyolország esetében az alulról építkező módszertan is azt mutatja, hogy 2013 és 2015 között nem valósult meg kumulált erőfeszítés annak ellenére, hogy az ajánlás a GDP 3,0 %-ának megfelelő kumulált strukturális kiigazítást szorgalmazott.

(17) A Spanyolország által benyújtott indokolással ellátott kérelmet és a fentieket figyelembe véve – különös tekintettel a spanyol kormány által 2012 óta végrehajtott és jelenleg is folyamatban lévő, mélyreható strukturális reformokra, a 2013. júniusi tanácsi ajánlásban vizsgált időszakban fennálló, kihívásokkal teli gazdasági helyzetre, a spanyol ügyvivő kormány által az indokolással ellátott kérelemben bejelentett hiánycsökkentési kötelezettségvállalásokra, továbbá a Spanyolország által a túlzott hiány időben történő kiigazításának biztosítása érdekében végrehajtandó intézkedésekről szóló, 2016. március 9-i bizottsági ajánlásnak megfelelően bevezetett konszolidációs intézkedésekre – a GDP 0,2 %-ának megfelelő összegű pénzbírság eltörlése indokoltnak minősül,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A 2013. június 21-i tanácsi ajánlás szerinti eredményes intézkedések végrehajtásának elmulasztása miatt Spanyolországra kivetendő, a GDP 0,2 %-ának megfelelő pénzbírság törlésre kerül.

2. cikk

Ennek a határozatnak a Spanyol Királyság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök