



Συμβούλιο
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βρυξέλλες, 11 Ιουλίου 2016
(OR. en)

10796/16

ECOFIN 678
UEM 264

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

Θέμα: ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ με την οποία διαπιστώνεται ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα από την Πορτογαλία σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013

ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2016/... ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της

**με την οποία διαπιστώνεται ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα από την Πορτογαλία
σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013**

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως το άρθρο 126
παράγραφος 8,

Έχοντας υπόψη τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Σύμφωνα με το άρθρο 126 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα.
- (2) Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης βασίζεται στον στόχο της υγιούς δημοσιονομικής κατάστασης ως μέσου ενίσχυσης των συνθηκών για σταθερότητα τιμών και ισχυρή βιώσιμη ανάπτυξη, ικανή να συμβάλει στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης περιλαμβάνει τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου¹, που εκδόθηκε προκειμένου να προωθηθεί η ταχεία διόρθωση των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 209 της 2.8.1997, σ. 6).

- (3) Στις 2 Δεκεμβρίου 2009, το Συμβούλιο αποφάσισε κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 6 της Συνθήκης, ότι υπήρχε υπερβολικό έλλειμμα στην Πορτογαλία και εξέδωσε σύσταση για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος το αργότερο μέχρι το 2013, σύμφωνα με το άρθρο 126 παράγραφος 7 της Συνθήκης και το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97¹. Μετά το αίτημα των πορτογαλικών αρχών για χρηματοδοτική ενίσχυση από την Ένωση, τα κράτη μέλη που έχουν ως νόμισμα το ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), το Συμβούλιο χορήγησε ενωσιακή χρηματοδοτική ενίσχυση στην Πορτογαλία². Το Μνημόνιο Συνεννόησης για τους ειδικούς όρους της οικονομικής πολιτικής («Μνημόνιο Συνεννόησης») μεταξύ της Επιτροπής και των πορτογαλικών αρχών υπεγράφη στις 17 Μαΐου 2011. Έκτοτε, το Συμβούλιο εξέδωσε δύο συστάσεις προς την Πορτογαλία (στις 9 Οκτωβρίου 2012 και στις 21 Ιουνίου 2013) με βάση το άρθρο 126 παράγραφος 7 της Συνθήκης, με τις οποίες παρατάθηκε η προθεσμία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το 2014 και 2015 αντίστοιχα. Σε αμφότερες τις συστάσεις, το Συμβούλιο έκρινε ότι η Πορτογαλία είχε λάβει μεν αποτελεσματικά μέτρα, αλλά ότι επήλθαν απρόβλεπτα αντίζοα οικονομικά γεγονότα με μείζονες αρνητικές επιπτώσεις για τα δημόσια οικονομικά.

¹ Όλα τα έγγραφα που αφορούν τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος της Πορτογαλίας είναι διαθέσιμα στην ακόλουθη διεύθυνση:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

² Εκτελεστική απόφαση 2011/344/ΕΕ του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 2011, για τη χορήγηση ενωσιακής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στην Πορτογαλία (ΕΕ L 159 της 17.6.2011, σ. 88).

- (4) Συγκεκριμένα, προκειμένου να μειωθεί το ονομαστικό δημοσιονομικό έλλειμμα κάτω από την τιμή αναφοράς 3% του ΑΕΠ έως το 2015 με αξιόπιστο και διατηρήσιμο τρόπο, έγινε η ακόλουθη σύσταση στην Πορτογαλία: α) να μειώσει το ονομαστικό έλλειμμα σε 5,5% του ΑΕΠ το 2013, σε 4,0% του ΑΕΠ το 2014 και σε 2,5% του ΑΕΠ το 2015, ποσοστό που θεωρήθηκε ότι συνάδει με τη βελτίωση του διαρθρωτικού ισοζυγίου κατά 0,6% του ΑΕΠ το 2013, 1,4% του ΑΕΠ το 2014 και 0,5% του ΑΕΠ το 2015, με βάση την επικαιροποίηση των οικονομικών προοπτικών της Πορτογαλίας από τις υπηρεσίες της Επιτροπής τον Μάιο του 2013· β) να εφαρμόσει μέτρα που ανέρχονται σε 3,5% του ΑΕΠ για τη συγκράτηση του ελλείμματος του 2013 στο 5,5% του ΑΕΠ, περιλαμβανομένων των μέτρων που καθορίζονται στον νόμο για τον προϋπολογισμό του 2013 και των πρόσθετων μέτρων που περιλαμβάνονται στον συμπληρωματικό προϋπολογισμό, ήτοι μειώσεων των δαπανών για τους μισθούς, βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, μείωσης της δημόσιας κατανάλωσης και καλύτερης χρήσης των κονδυλίων της ΕΕ· γ) να θεσπίσει, με βάση την επανεξέταση των δημοσίων δαπανών, μόνιμα μέτρα εξυγίανσης που να αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 2,0% του ΑΕΠ με στόχο την επίτευξη ονομαστικού ελλείμματος 4,0% του ΑΕΠ το 2014, και να στοχεύσει στον εξορθολογισμό και στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, στην αντιμετώπιση των αλληλεπικαλύψεων ανάμεσα στις αρμοδιότητες και τις οντότητες του δημόσιου τομέα, στη βελτίωση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος και στην επίτευξη στοχοθετημένης εξοικονόμησης κόστους σε μεμονωμένα επιτελικά υπουργεία· δ) να θεσπίσει τα αναγκαία μόνιμα μέτρα εξυγίανσης ώστε να επιτευχθεί, το 2015, ο στόχος για έλλειμμα της τάξης του 2,5% του ΑΕΠ. Επιπλέον, συνεστήθη στην Πορτογαλία να διατηρήσει τον ρυθμό των μεταρρυθμίσεων κατά τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, με την αναθεώρηση του νόμου-πλαισίου για τον προϋπολογισμό μέχρι τα τέλη του 2013 ώστε να επιτύχει την περαιτέρω ενίσχυση των δημοσιονομικών διαδικασιών και των αρχών της δημοσιονομικής διαχείρισης, της λογοδοσίας, της διαφάνειας και της απλούστευσης και να συνεχίσει να καταβάλλει προσπάθειες για τον περιορισμό ενδεχόμενων υποχρεώσεων που απορρέουν από τις κρατικές επιχειρήσεις και από τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

- (5) Στην επικαιροποίηση των οικονομικών προοπτικών της Πορτογαλίας από τις υπηρεσίες της Επιτροπής τον Μάιο του 2013, στην οποία στηρίζεται η σύσταση του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013, προβλεπόταν ότι η πορτογαλική οικονομία θα συρρικνωθεί κατά 2,3% το 2013 προτού σημειωθεί μεγέθυνση κατά 0,6% και 1,5%, αντίστοιχα, κατά τα δύο επόμενα έτη. Προβλεπόταν αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ κατά -0,6% και 1,8% το 2013 και το 2014 αντίστοιχα, και κατά 2,7% το επόμενο έτος.
- (6) Το Συμβούλιο, στη σύστασή του της 21ης Ιουνίου 2013, καθόρισε προθεσμία μέχρι την 1η Οκτωβρίου 2013 για τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 3 παράγραφος 4 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97. Σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 2 στοιχείο α) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 472/2013, η Πορτογαλία απαλλάχθηκε από την υποχρέωση υποβολής χωριστών εκθέσεων στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και υπέβαλε εκθέσεις στο πλαίσιο του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής.
- (7) Ο κίνδυνος μη συμμόρφωσης με τη σύσταση του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 2013, υπογραμμίστηκε σε μεταγενέστερες αξιολογήσεις. Τον Ιούλιο του 2015, με βάση την αξιολόγησή του για το πρόγραμμα σταθερότητας του 2015, την πρώτη μετά τη λήξη του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, το Συμβούλιο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπήρχε κίνδυνος μη συμμόρφωσης της Πορτογαλίας προς τις διατάξεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Παρομοίως, η Επιτροπή, στη γνώμη της για το σχέδιο προϋπολογισμού της Πορτογαλίας για το 2015, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η Πορτογαλία διέτρεχε κίνδυνο μη συμμόρφωσης προς τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ειδικότερα, η Επιτροπή επεσήμανε τον κίνδυνο μη έγκαιρης διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το 2015. Επιπλέον, η Επιτροπή σημείωσε επίσης την ανεπάρκεια των διαρθρωτικών προσπαθειών σε σύγκριση με εκείνες που αναφέρονται στη σύσταση, τονίζοντας την ανάγκη για πρόσθετα διαρθρωτικά μέτρα εξυγίανσης κατά το 2015 για να υποστηριχθεί η αξιόπιστη και βιώσιμη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος.

- (8) Η νέα αξιολόγηση των μέτρων που έχει λάβει η Πορτογαλία για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος μέχρι το 2015, σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013, οδηγεί στα ακόλουθα συμπεράσματα:
- Μετά την κοινοποίηση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης του 2015 και την επικύρωσή του από την Επιτροπή (Eurostat), το έλλειμμα του 2015 ανήλθε στο 4,4% του ΑΕΠ, πάνω από το 3,0% του ΑΕΠ που αποτελεί την τιμή αναφοράς της Συνθήκης. Η διαφορά έναντι της τιμής αναφοράς οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό σε μέτρο στήριξης του χρηματοπιστωτικού τομέα στο πλαίσιο της εξυγίανσης της Banif (Banco Internacional do Funchal, S.A.) στα τέλη του 2015, που είχε αρνητικό αντίκτυπο της τάξης του 1,4% του ΑΕΠ στο δημοσιονομικό έλλειμμα. Εάν ληφθεί υπόψη το στοιχείο αυτό μαζί με τα έκτακτα στοιχεία των εσόδων, το έλλειμμα χωρίς τα έκτακτα μέτρα θα εξακολουθεί να υπερβαίνει μόλις την τιμή αναφοράς της Συνθήκης.
 - Η σωρευτική βελτίωση του διαρθρωτικού ισοζυγίου κατά την περίοδο από το 2013 μέχρι το 2015 εκτιμάται σε 1,1% του ΑΕΠ, ποσοστό σημαντικά μικρότερο από το 2,5% του ΑΕΠ που συνέστησε το Συμβούλιο. Μετά από προσαρμογή για να ληφθούν υπόψη τα αποτελέσματα της αναθεωρημένης δυνητικής αύξησης της παραγωγής και των έκτακτων εσόδων ή της υστέρησης των εσόδων σε σύγκριση με το βασικό σενάριο στο οποίο βασίζεται η σύσταση, η σωρευτική βελτίωση μειώνεται αισθητά στο -0,1% του ΑΕΠ.

- Το ύψος των μέτρων που εφαρμόστηκαν μέχρι τον Ιούνιο του 2014 συμφωνούσε με τους στόχους του προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής. Στη συνέχεια, το ύψος των μόνιμων μέτρων εξυγίανσης στα οποία στηρίζονταν οι δημοσιονομικοί στόχοι για το 2014 μειώθηκε σημαντικά με την πάροδο του χρόνου από 2,3% του ΑΕΠ που προβλεπόταν κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού του 2014 σε περίπου 1,5% του ΑΕΠ στις προβλέψεις στις οποίες βασιζόταν ο προϋπολογισμός του 2015. Επομένως, το ύψος των μέτρων που λήφθηκαν υστερούσε σαφώς σε σχέση με τη σύσταση για τη λήψη πρόσθετων μέτρων το 2014 που να αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 2,0% του ΑΕΠ. Για το 2015, το ύψος των μόνιμων μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης μειώθηκε περαιτέρω περίπου στο 0,6% του ΑΕΠ στον προϋπολογισμό του 2015 και ο ονομαστικός στόχος ορίστηκε στο 2,7% του ΑΕΠ. Επομένως, τα σχεδιασθέντα διαρθρωτικά μέτρα εξυγίανσης ήταν ανεπαρκή για την επίτευξη του συνιστώμενου για το 2015 στόχου ελλείμματος ύψους 2,5% του ΑΕΠ. Το σημειωθέν έλλειμμα του 2015 επιβεβαίωσε ότι τα σχεδιασθέντα μέτρα ήταν ανεπαρκή.
- Συνολικά, από τον Ιούνιο του 2014 η βελτίωση του ονομαστικού ελλείμματος οφείλεται στην οικονομική ανάκαμψη και τη μείωση των δαπανών για τόκους σε ένα περιβάλλον χαμηλών επιτοκίων. Τα έκτακτα έσοδα δεν χρησιμοποιήθηκαν για την επιτάχυνση της μείωσης του ελλείμματος και ο όγκος των διαρθρωτικών μέτρων εξυγίανσης δεν επαρκούσε για την επίτευξη των στόχων.
- Το ακαθάριστο χρέος της γενικής κυβέρνησης σταθεροποιήθηκε σε γενικές γραμμές μετά τη σύσταση του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013, και ανήλθε στο 129,2% του ΑΕΠ στα τέλη του 2013, στο 130,2% του ΑΕΠ το 2014 και στο 129,0% του ΑΕΠ το 2015 σύμφωνα με τις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής του 2016.

- Οι δημοσιονομικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις έχουν σημειώσει πρόοδο στους περισσότερους τομείς αν και με διαφοροποιημένους ρυθμούς. Ο νόμος-πλαίσιο για τον προϋπολογισμό αναθεωρήθηκε και ενισχύθηκε και πρόκειται να τεθεί πλήρως σε ισχύ τον Σεπτέμβριο του 2018. Έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες για την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης και της φοροδιαφυγής, και τη μεταρρύθμιση της φορολογικής διοίκησης. Η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος βελτιώθηκε κατά τα τελευταία έτη, ενώ εξακολουθούν να υφίστανται βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες προκλήσεις. Η μεταρρύθμιση του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης προχωρεί με ικανοποιητικό ρυθμό, με σκοπό να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα του εθνικού συστήματος υγείας (ΕΣΥ). Τα τελευταία έτη υλοποιήθηκαν μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση για τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, καθώς και μεταρρυθμίσεις στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) και τις κρατικές επιχειρήσεις (ΚΕ), ιδίως κατά τη διάρκεια του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής.

- (9) Αυτό οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η απόκριση της Πορτογαλίας στη σύσταση του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013 υπήρξε ανεπαρκής. Η Πορτογαλία δεν έθεσε τέλος στο υπερβολικό έλλειμμά της μέχρι το 2015. Η δημοσιονομική προσπάθεια υστερεί σημαντικά αυτής την οποία συνέστησε το Συμβούλιο,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Η Πορτογαλία δεν έχει λάβει αποτελεσματικά μέτρα σε εφαρμογή της σύστασης του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2013.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Πορτογαλική Δημοκρατία.

Βρυξέλλες,

Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος
