EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 7.7.2016.
COM(2016) 294 final

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

kojom se utvrđuje da Španjolska nije poduzela učinkovito djelovanje kao odgovor na Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013.

{SWD(2016) 241 final}

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

kojom se utvrđuje da Španjolska nije poduzela učinkovito djelovanje kao odgovor na Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 126. stavak 8.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

(1) U skladu s člankom 126. Ugovora države članice dužne su izbjegavati prekomjerni državni deficit.

(2) Pakt o stabilnosti i rastu temelji se na cilju zdravih državnih financija kao sredstvu jačanja uvjeta za stabilnost cijena i snažan održivi rast koji dovodi do otvaranja novih radnih mjesta. Pakt o stabilnosti i rastu uključuje Uredbu Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita[1], koja je donesena kako bi se potaknulo brzo smanjenje deficita opće države.

(3) Vijeće je na preporuku Komisije u skladu s člankom 104. stavkom 6. Ugovora o osnivanju Europske zajednice 27. travnja 2009. utvrdilo da u Španjolskoj postoji prekomjerni deficit te je, u skladu s člankom 104. stavkom 7. tog Ugovora, izdalo preporuku za smanjenje prekomjernog deficita najkasnije do 2012. Od tada je na temelju članka 126. stavka 7. Ugovora o funkcioniranju Europske unije Vijeće Španjolskoj izdalo tri nove preporuke (2. prosinca 2009., 10. srpnja 2012. i 21. lipnja 2013.), u kojima je rok za smanjenje prekomjernog deficita produžen do 2013., 2014. odnosno 2016. U svim trima preporukama Vijeće je izrazilo mišljenje da je Španjolska poduzela učinkovito djelovanje, no da je došlo do neočekivanih nepovoljnih gospodarskih događaja sa znatnim nepovoljnim posljedicama za državne financije[2].

(4) Zadnja preporuka Vijeća Španjolskoj na temelju članka 126. stavka 7. Ugovora izdana je 21. lipnja 2013. U njoj je Španjolskoj preporučeno da postigne cilj ukupnog deficita od 6,5 % BDP-a u 2013., 5,8 % BDP-a u 2014., 4,2 % BDP-a u 2015. te 2,8 % BDP-a u 2016., što je odgovaralo poboljšanju strukturnog salda od 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % i 1,2 % BDP-a za godine 2013. – 2016., na temelju Komisijine proljetne prognoze 2013. kojom je obuhvaćeno razdoblje do 2016. Za ostvarenje tog poboljšanja od Španjolske se tražilo da provede dodatne mjere u iznosu od 2 % BDP-a u 2014., 1 % BDP-a u 2015. i 1,5 % BDP-a u 2016. Nadalje, od Španjolske je zatraženo da: i. poveća

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 6.

[2] Svi dokumenti povezani s postupkom u slučaju prekomjernog deficita za Španjolsku nalaze se na sljedećem web-mjestu: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

učinkovitost institucionalnog okvira dodatnim povećanjem transparentnosti provedbe Zakona o proračunskoj stabilnosti te osnivanjem neovisnog fiskalnog vijeća čija je zadaća provedba analiza, pružanje savjeta te praćenje usklađenosti fiskalne politike s nacionalnim fiskalnim pravilima i fiskalnim pravilima Unije; ii. poduzme konkretne mjere za obuzdavanje rasta strukturnog deficita u sustavu socijalnog osiguranja, te iii. stavi veći naglasak na konsolidaciju koja pogoduje rastu, među ostalim provođenjem sustavnih revizija rashoda i poreznog sustava. Konačno, kako bi se osigurao uspjeh strategije fiskalne konsolidacije, u preporuci je istaknuto i to da je važno fiskalnu konsolidaciju poduprijeti sveobuhvatnim strukturnim reformama, u skladu s preporukama Vijeća upućenima Španjolskoj u kontekstu europskog semestra i postupka zbog makroekonomskih neravnoteža.

(5) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2013., kojom je obuhvaćeno razdoblje do 2016. i koja je bila temelj za Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013., predviđalo se da će se španjolsko gospodarstvo u 2013. smanjiti za 1,5 % te da će u naredne tri godine narasti za 0,9 %, 1,4 % te 1,9 %. Predviđao se rast nominalnog BDP-a od 0,1 % u 2013. i 2,0 % u 2014., te 2,6 % i 3,2 % u naredne dvije godine.

(6) U svojoj preporuci Vijeće je utvrdilo da je rok za poduzimanje učinkovitog djelovanja u skladu s odredbama članka 3. stavka 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97 1. listopada 2013. Na temelju Komisijine jesenske prognoze 2013. Komisija je 15. studenoga 2013. zaključila da je Španjolska poduzela učinkovito djelovanje u skladu s Preporukom Vijeća od 21. lipnja 2013. iako je u 2014. upozorila na rizike od neusklađenosti. Na temelju toga Komisija je smatrala da u tom trenutku nisu potrebne dodatne mjere u postupku u slučaju prekomjernog deficita. Od tada je postupak u slučaju prekomjernog deficita obustavljen.

(7) U narednim ocjenama ponovno je upozoreno na rizike od neusklađenosti s Preporukom Vijeća od 21. lipnja 2013. Vijeće je u srpnju 2014. zaključilo da je potrebno pobliže odrediti mjere na kojima se temelji proračunska strategija utvrđena u programu stabilnosti za 2014. te da je potrebno uložiti dodatne napore za postizanje potpune usklađenosti s Preporukom Vijeća od 21. lipnja 2013. Na temelju ocjene programa stabilnosti za 2015. Vijeće je u srpnju 2015. zaključilo da postoji rizik da Španjolska neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Slično tomu, Komisija je u svojim mišljenjima o nacrtima proračunskih planova Španjolske za 2014., 2015. i 2016. zaključila da postoji rizik da Španjolska neće ispoštovati pravila Pakta o stabilnosti i rastu. Komisija je posebice istaknula rizike povezane s time što je strukturni napor u planovima manji od onoga koji je preporučilo Vijeće. Nadalje, Komisija je upozorila na rizike u pogledu ostvarenja ciljeva ukupnog deficita.

(8) Na temelju Komisijine zimske prognoze 2016. Komisija je 9. ožujka 2016. zaključila i da postoji rizik od nepoštovanja roka za smanjenje prekomjernog deficita s obzirom na još uvijek znatno očekivano premašivanje prijelaznog cilja ukupnog salda od 4,2 % BDP-a za 2015. te na činjenicu da je dotad ostvareni fiskalni napor bio osjetno manji od preporučenog. Na temelju toga Komisija je izdala preporuku Španjolskoj da pojača napore kako bi osigurala usklađenost s Preporukom Vijeća od 21. lipnja 2013. U tu svrhu Španjolskoj je preporučeno da: i. poduzme mjere za osiguranje pravovremenog i trajnog smanjenja prekomjernog deficita, među ostalim tako što će se, prema potrebi, u potpunosti iskoristiti preventivni i korektivni alati iz španjolskog Zakona o stabilnosti radi kontrole odstupanja od odgovarajućih ciljeva u pogledu deficita, duga i rashoda na razini nižoj od središnje države i ii. izvješćuje Komisiju o mjerama poduzetima kako odgovor na preporuku Vijeća u ažuriranom proračunskom

planu za 2016. ili najkasnije u posebnom odjeljku predstojećeg programa o stabilnosti za 2016.

(9) Nova procjena mjera koje je Španjolska poduzela za smanjenje prekomjernog deficita do 2016. kao odgovor na Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013. upućuje na sljedeće zaključke:

– Na temelju podataka koje je Španjolska dostavila u proljeće 2016., a Komisija (Eurostat) potvrdila 21. travnja 2016., deficit opće države iznosio je 5,9 % BDP-a u 2014., dok je u 2015. iznosio 5,1 % BDP-a, što je iznad prijelaznih ciljeva od 5,8 % odnosno 4,2 % BDP-a koje je za te godine utvrdilo Vijeće. Deficit je u 2014. bio viši zbog toga što je u listopadu 2015. kada je izdana druga obavijest o postupku u slučaju prekomjernog deficita nominalni BDP revidiran naniže te zbog operacija financijskog sektora koje su imale učinak povećanja deficita u iznosu od 0,1 % BDP-a. Labavija fiskalna politika u 2015. imala je velik utjecaj na fiskalni rezultat.

– Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2016. procjenjuje se da promjena strukturnog salda u 2015. iznosi –1,0 % BDP-a, znatno manje od 0,8 % BDP-a, koliko je preporučilo Vijeće. Kumulativna promjena strukturnog salda tijekom razdoblja 2013. – 2015. iznosila je 0,6 % BDP-a, što je znatno manje od 2,7 % BDP-a, koliko je preporučilo Vijeće. Nadalje, nakon prilagodbe s obzirom na učinke revidiranog potencijalnog rasta proizvodnje i neočekivanih prihoda ili manjkova prihoda u usporedbi s polaznim scenarijem na kojemu se preporuka temelji, strukturni napor iznosio je –0,7 % BDP-a u 2015. i –0,2 % BDP-a u razdoblju 2013. – 2015., što je osjetno manje od preporučene razine. Izmjeren metodom procjene „odozdo prema gore” u 2015. fiskalni napor iznosio je –0,5 BDP-a te se čini da ga u razdoblju 2013. – 2015. nije ni bilo, dok je preporučeni napor iznosio 1 % BDP-a odnosno 3 % BDP-a. Mjere konsolidacije, primjerice u kontekstu reformi javne uprave i mirovinskog sustava, nisu bile dostatne za ublažavanje učinka nekih mjera ekspanzije provedenih u 2015., kao što su smanjenje poreza na osobni dohodak i poreza na dobit i djelomična nadoknada neisplaćenih božićnica, te uzlaznog kretanja rashoda povezanog sa starenjem stanovništva.

– Tijekom razdoblja 2013. – 2015. inflacija u Španjolskoj (kako je izmjerena deflatorom BDP-a) bila je niža nego što je predviđeno u polaznom makroekonomskom scenariju koji je bio temelj za preporuku (u 2014. bila je čak i negativna, –0,4 %), što je otežalo ostvarenje fiskalnih ciljeva. Međutim negativan učinak niske ili čak negativne inflacije na fiskalne rezultate Španjolske uglavnom je ublažen rastom realnog BDP-a koji je bio veći od očekivanog. Unatoč manje dinamičnom kretanju deflatora BDP-a razina nominalnog BDP-a u 2015. bila je tek 1 % niža od one predviđene u polaznom scenariju jer je u istom razdoblju znatno brže rastao realni BDP. Nadalje, brzo otvaranje novih radnih mjesta i sastav rasta koji se temelji pretežno na poreznim prihodima dodatno su doprinijeli smanjenju deficita.

– Općenito je tijekom čitavog razdoblja 2014. – 2015. zahvaljujući niskim kamatnim stopama i gospodarskom oporavku koji je bio jači od očekivanoga, čemu su među ostalim doprinijele reforme provedene kao odgovor na krizu, uspješno dovršenje programa financijske pomoći te povoljna kretanja na tržištu rada, Španjolska uspjela smanjiti svoj deficit opće države. Istovremeno je proces fiskalne konsolidacije omela negativna inflacija, koja je bila neugodno

iznenađenje s obzirom na makroekonomski scenarij na temelju kojega je bila izdana Preporuka Vijeća od 21. lipnja 2013. Međutim neočekivani prihodi, posebno oni u 2015., nisu upotrijebljeni za ubrzanje smanjenja deficita. Umjesto toga, fiskalna politika bila je ublažena, posebno reformom poreza i dinamičnim rastom rashoda.

(10) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2016. predviđa se deficit opće države od 3,9 % BDP-a u 2016. i 3,1 % BDP-a u 2017. U programu stabilnosti za 2016. utvrđen je ciljni deficit od 3,6 % BDP-a u 2016. odnosno 2,9 % BDP-a u 2017. Stoga izgleda da Španjolska u 2016. neće ostvariti pravovremeno i trajno smanjenje prekomjernog deficita. Udio javnog duga u BDP-u neznatno se smanjio, sa 99,3 % u 2014. na 99,2 % u 2015., zahvaljujući tome što se neto prodajom financijske imovine više nego izravnao učinak deficita koji je rastao brže od rasta nominalnog BDP-a. U skladu s Komisijinom proljetnom prognozom 2016. očekuje se da će udio duga u 2016. ponovno porasti, na 100,3 %, te se potom smanjiti.

(11) Španjolska već od 2012. radi na jačanju svog fiskalnog okvira kako bi, među ostalim, spriječila odstupanja i osigurala da se na svim razinama vlasti ispunjavaju ciljevi deficita, duga i rashoda. Nakon Preporuke Vijeća od 21. lipnja 2013. Španjolska je dodatno ojačala svoj fiskalni okvir s pomoću izmjene Zakona o stabilnosti iz 2012. kojom se, među ostalim, željelo osigurati poticaje za javne uprave da smanje zaostatke u plaćanju dobavljačima u javnom sektoru te s pomoću stvaranja nezavisne fiskalne institucije (AIReF) u studenome 2013. Međutim, iako španjolski Zakon o stabilnosti obuhvaća alate za sprečavanje i ispravljanje odstupanja od domaćih fiskalnih ciljeva, iskustvo tijekom 2014. i 2015. pokazuje da su se oni mogli iskoristiti u većoj mjeri. Nakon Preporuke Komisije iz ožujka 2016. španjolska vlada počela je primjenjivati korektivne mjere iz Zakona o stabilnosti koje se ranije nisu primjenjivale.

(12) U prosincu 2013. Španjolska je donijela reformu kojom se revidira indeksacija mirovina te se od 2019. uvodi automatska prilagodba novih mirovina budućih umirovljenika kako bi se uzele u obzir promjene u očekivanom životnom vijeku. Nadalje, od lipnja 2013. provodi se reforma javne uprave u cilju povećanja učinkovitosti. Istovremeno, Španjolska je 2014. donijela reformu poreza na dobit i poreza na osobni dohodak, koja je imala neke pozitivne značajke, ali nije bila u potpunosti financirana.

(13) To upućuje na zaključak da je odgovor Španjolske na Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013. bio nedostatan. Španjolska nije ostvarila prijelazni cilj u pogledu ukupnog deficita u 2015. te se ne predviđa da će do 2016. okončati stanje svojeg prekomjernog deficita. Fiskalni napor na znatno je nižoj razini nego što je preporučilo Vijeće, a fiskalna politika bila je čak ublažena u 2015.,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Španjolska nije poduzela učinkovito djelovanje kao odgovor na Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Kraljevini Španjolskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik