EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 259 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom Programu reformi Španjolske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o nacionalnom Programu reformi Španjolske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Španjolske za 2015.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) Europskog parlamenta i Vijeća br. 1176/2011 od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta, Europa 2020., temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika. Strategija je usredotočena na ključna područja u kojima je potrebno jačati europski potencijal za održivi rast i konkurentnost.

(2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. One zajedno čine „integrirane smjernice”, a države članice bile su pozvane uzeti ih u obzir u okviru svojih nacionalnih ekonomskih politika i politika zapošljavanja.

---

1 SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
2 SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
3 COM(2015) 259.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(3) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Španjolske za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu stabilnosti Španjolske za 2014. Komisija je 28. studenoga 2013. u skladu s Uredbom (EU) br. 473/2013[5] dostavila mišljenje o nacrtu proračunskog plana Španjolske za 2015.[6]

(4) Komisija je 28. studenoga 2014. donijela Godišnji pregled rasta[7], čime je označen početak Europskog semestra koordinacije ekonomske politike za 2015. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[8], u kojem Španjolsku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Europsko vijeće je 18. prosinca 2014. podržalo prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije koja pogoduje rastu.

(6) Komisija je 26. veljače 2015. objavila izvješće za Španjolsku za 2015.[9] Njime je ocijenjen napredak Španjolske u provedbi preporuka po državama članicama donesenima 8. srpnja 2014. U izvješću su sadržani i rezultati detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U analizi Komisija zaključuje da u Španjolskoj postoje makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju odlučno djelovanje u području politika i posebno praćenje. Unatoč neznatnom poboljšanju u uravnoteživanju tekućeg računa i dalje je, u kontekstu vrlo visoke nezaposlenosti, potrebno posvetiti posebnu pozornost rizicima povezanima s visokim razinama zaduženosti privatnog i javnog sektora te vrlo negativnim neto stanjem međunarodnih ulaganja. Posebno je važna potreba mjera za smanjenje rizika od negativnog utjecaja na španjolsko gospodarstvo, a s obzirom na njegovu veličinu, i negativnih učinaka prelijevanja na ekonomsku i monetarnu uniju.

(7) Španjolska je 30. travnja dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2015. i Program stabilnosti za 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.

(8) Na Španjolsku se trenutačno primjenjuje korektivni dio Pakta o stabilnosti i rastu. Vlada u Planu stabilnosti za 2015. namjerava smanjiti ukupni deficit na 4,2 % BDP-a u 2015. i postupno na 2,8 % BDP-a u 2016. Vlada planira ostvariti srednjoročni cilj strukturno uravnoteženog stanja proračuna u 2019. U skladu s Programom stabilnosti, očekuje se da će udio duga središnje države u BDP-u svoj vrhunac (98,9 %) dosegnuti u 2015. i zatim se postupno smanjivati do 93,2 % u 2018. Makroekonomski scenarij na kojem se te proračunske projekcije temelje uvjerljiv je za 2015., a zatim povoljan. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015. predviđen je proračunski deficit od 4,5 % BDP-a za 2015. odnosno 3,5 % BDP-a za 2016. Stoga postoji rizik da se možda neće ostvariti ciljani ukupni deficit za 2015. i 2016. Štoviše, očekuje se da će planirani fiskalni napor Španjolske u razdoblju 2013. – 2016. biti ispod preporučene razine, zbog čega će u 2015. i 2016. biti potrebne dodatne strukturne mjere Na temelju ocjene Programa konvergencije i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015., Vijeća smatra da postoji

[5] SL L 140, 27.5.2013., str. 11.
[6] C(2014) 8804 završna verzija.
[7] COM(2014) 902.
[8] COM(2014) 904.
[9] C(2014) 8804 završna verzija.

rizik da Španjolska neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Španjolska je ostvarila određeni napredak u pogledu uklanjanja zaostataka u plaćanju javnog sektora. Španjolska je 2014. ostvarila i određeni napredak u pogledu utvrđivanja prijedloga za racionalizaciju zdravstva, obrazovanja i socijalnih izdataka na regionalnoj razini, premda ti prijedlozi u konačnici nisu prihvaćeni. Međutim, nacrt zakona o uvođenju pravila za izdatke za farmaceutske proizvode i zdravstvo na regionalnoj razini nalazi se u parlamentarnom postupku.

(9) Sporo napreduje provedba preventivnih, korektivnih i provedbenih mjera iz temeljnog zakona o stabilnosti proračuna. Poboljšala se troškovna učinkovitost zdravstvenog sektora, ali je ključno i dalje kontrolirati rast izdataka za farmaceutske proizvode, a posebno nadzirati te izdatke u bolnicama. Deficit elektroenergetskog sustava uklonjen je u 2014. te je započelo rješavanje problema nesolventnih autocesta s naplatom cestarine, čime su smanjeni izdatci države. Španjolska međutim nije uvela sustav za neovisno ocjenjivanje budućih ključnih infrastrukturnih projekata.

(10) Ostvaren je određeni napredak u području oporezivanja, uvođenjem sveobuhvatne porezne reforme kojom bi porezni sustav pojednostavnio i učinio pogodnijim za ulaganja i otvaranje radnih mjesta. Porezna reforma donesena je 20. studenoga 2014., na snagu je stupila u siječnju 2015. i obuhvaća oporezivanje fizičkih i pravnih osoba. Ostvaren je određeni napredak i u pogledu suzbijanja porezne utaje, ali nije zabilježen napredak u području poreza povezanih sa zaštitom okoliša. Dobro napreduje restrukturiranje španjolskog bankarskog sektora, a posebno banaka koje su dobile državne potpore. Istovremeno je nedavnim mjerama, namijenjenima olakšavanju pristupa nebankovnom financiranju, gospodarskim subjektima barem u nekoj mjeri poboljšan pristup financiranju, posebno u svjetlu visoke ovisnosti španjolskih gospodarskih subjekata o kreditiranju koje pružaju banke. Potpuna provedba tih mjera ključan je čimbenik lakše preraspodjele sredstava i potpore tekućim prilagodbama. Potrebno je započeti s rješavanjem problema koji nisu obuhvaćeni započetim reformama. Ostvaren je određeni napredak u pogledu uklanjanja preostalih uskih grla u sustavu za rješavanje stečaja trgovačkih društva, a Kraljevski dekret-zakon o osobnom stečaju donesen je 27. veljače 2015. Međutim, potrebna su daljnja poboljšanja administrativnih i sudskih kapaciteta u rješavanju stečajnih postupaka.

(11) Visoka stopa dugotrajne nezaposlenosti i segmentacija tržišta rada i dalje koče rast produktivnosti i štete uvjetima rada u Španjolskoj. Socijalni partneri pregovaraju o sveobuhvatnom međusektorskom sporazumu za 2015. – 2017. U tom bi smislu, a s obzirom na vrlo visoku stopu nezaposlenosti, plaće u nekim sektorima i poduzećima kratkoročno možda trebale rasti sporije od produktivnosti radi otvaranja novih radnih mjesta i daljnjeg jačanja konkurentnosti. Očekuje se da bi se na taj način, pregovorima na razini sektora i poduzeća, mogla istaknuti važnost načela da se plaće trebaju kretati u skladu s razlikama u produktivnosti među poduzećima. Usprkos regulatornim reformama, udjel radne snage zaposlene na određeno vrijeme ponovno je počeo rasti u 2014. i prešao 24 %, a posebno je teško pogodio mladu i niskokvalificiranu radnu snagu. Nadalje, čini se da se nove vrste ugovora i poticaji poslodavcima da počnu zapošljavati na neodređeno nisu počeli u potpunosti primjenjivati. Španjolska nadležna tijela objavila su da će se ocjena poticaja poslodavcima za zapošljavanje novih radnika provesti u svibnju 2016. Kapacitet javne službe za zapošljavanje i agencija kojima je povjereno pružanje tih usluga ključan je čimbenik u osiguravanju učinkovitosti i primjerenog usmjeravanja

aktivnih mjera tržišta rada i politika uključivanja u tržište rada, uključujući učinkovitu prekvalifikaciju koja ljudima omogućuje prelazak u sektore u kojima se otvara više radnih mjesta. Španjolska je ostvarila ograničen napredak u pogledu brže modernizacije javne službe za zapošljavanje i rješavanju regionalnih razlika.

(12) Nezaposlenost mladih u Španjolskoj i dalje je vrlo visoka (iznad 53 %), a stopa ranog napuštanja školovanja jedna je od najviših u EU-u. Španjolska provodi nove obrazovne programe uvedene Zakonom br. 8/2013 o kvaliteti obrazovanja, namijenjenom poboljšanju kvalitete osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja. Ostvaren je ograničen napredak u pogledu usklađenosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja s potrebama tržišta rada, ali kasne napori na poboljšanju suradnje između ustanova visokog obrazovanja i poslodavaca. Postoje planovi za nastavak programa dvojnog stručnog osposobljavanja u 2015., ali se njegova provedba znatno razlikuje od regije do regije. Osnovan je poseban odbor koji će ocijeniti usklađenost obrazovanja i osposobljavanja s potrebama tržišta rada.

(13) Španjolska je u ograničenoj mjeri poboljšala učinkovitost svojeg sustava socijalne zaštite. Uvela je nove programe uključivanja u tržište rada namijenjene dugotrajno nezaposlenim osobama, kojima je objedinila dohodovnu potporu i pomoć pri traženju zaposlenja. Međutim, učinkovitost programa socijalne pomoći umanjena je slabijom koordinacijom službi zapošljavanja i socijalnih službi te neusklađenošću različitih programa minimalnog dohotka. Suočena s visokom stopom siromaštva, osobito među kućanstvima s niskim prihodima i djecom, Španjolska je ostvarila ograničeni napredak boljim usmjeravanjem programa potpore obiteljima i usluga skrbi.

(14) Strukturne reforme trebaju obuhvaćati uklanjanje prepreka rastu poduzeća, pomoć malim i srednjim poduzećima pri širenju njihovih tržišta i promicanju inovacija, povećanje izvoznog kapaciteta, poticanje otvaranja radnih mjesta i potporu poduzećima u cilju učinkovitijeg tržišnog natjecanja, uključujući i na unutarnjim tržištima, te poboljšanja ukupne produktivnosti. Španjolska je započela ispitivati uzroke visokih udjela malih i mikro poduzeća u svojem gospodarstvu. Proučavanjem uzroka zbog kojih su poduzeća ostala mala omogućit će vladi da ukloni prepreke rastu tih poduzeća. Iako je ostvaren određeni napredak u provedbi Zakona br. 20/2013 o jedinstvu tržišta, provedba i dalje kasni na razini regionalnih uprava. Sve regije još uvijek nisu provele Zakon o regulaciji okolišnih dozvola. Nije ostvaren nikakav napredak u pogledu donošenja reforme profesionalnih usluga i profesionalnih udruga. Strukturne slabosti njezina sustava istraživanja i inovacija i dalje ograničavaju potencijal rasta Španjolske. Stoga je ključno utvrditi nove izvore financiranja, osigurati učinkovitu i djelotvornu upotrebu sredstava, osnovati novu istraživačku agenciju i promicati mjere za poticanje inovacija u poslovnom okruženju.

(15) Ostvaren je određeni napredak u pogledu željezničke mreže te su poduzete mjere za osiguranje učinkovitog tržišnog natjecanja u putničkom i teretnom željezničkom prometu. Vijeće ministara donijelo je 4. srpnja 2014. Kraljevski dekret-zakon 8/2014, kojim je osnovan fond za bolji kopneni pristup morskim lukama.

(16) Španjolska je ostvarila napredak u provedbi preporuka vijeća za reformu javne uprave na svim razinama vlasti. Međutim, dosadašnji učinci reformi, izraženi boljom učinkovitošću i fiskalnim uštedama, primjetljivi su uglavnom na nacionalnoj razini. Poduzete su bitne mjere u cilju bolje transparentnosti pri donošenju upravnih odluka, ali nije ostvaren napredak u jačanju nadzornih sustava, posebno u području javne nabave na regionalnoj i lokalnoj razini. Nisu poduzete nikakve mjere za jačanje

nadzornih ovlasti u području javne nabave i urbanističkog planiranja. Ostvaren je ograničeni napredak u donošenju reformi pravosuđa u cilju veće učinkovitosti pravosudnog sustava: nacrti zakona o pravosuđu i građanskom postupku, koji uključuju i neke reforme, podneseni su Parlamentu 27. veljače 2015.; nacrti zakona o pravnoj pomoći i o dobrovoljnoj sudskoj nadležnosti u parlamentarnom su postupku. Ostvaren je određeni napredak u provedbi donesenih reformi, uključujući reformu *Oficina Judicial* kojom se uvodi digitalizacija pravosuđa i poboljšava interoperabilnost regionalnih elektroničkih sustava vođenja predmeta. Potrebno je nastaviti napore u tom području.

(17) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu španjolske ekonomske politike i objavila je u Izvješću za Španjolsku za 2015. Ocijenila je i Program stabilnosti i Nacionalni program reformi te mjere poduzete na temelju preporuka upućenih Španjolskoj prethodnih godina. U obzir je uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Španjolskoj, nego i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Europskom unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 4. u nastavku.

(18) Vijeće je s obzirom na tu ocjenu ispitalo Program stabilizacije Španjolske, a njegovo je mišljenje[10] posebice navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(19) U svjetlu detaljnog preispitivanja koje provodi Komisija i ove ocjene, Vijeće je preispitalo Nacionalni program reformi i Program stabilnosti. Preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1. do 4. u nastavku.

(20) U kontekstu europskog semestra Komisija je provela i analizu ekonomske politike europodručja u cjelini. Vijeće je na temelju te analize izdalo posebne preporuke za države članice čija je valuta euro. Španjolska bi trebala osigurati potpunu i pravovremenu provedbu tih preporuka.

OVIME PREPORUČUJE Španjolskoj da u razdoblju 2015. – 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osigurati trajno smanjenje prekomjernog deficita do 2016. provedbom nužnih strukturnih mjera tijekom 2015. i 2016. i upotrebom neočekivanih dobitaka u cilju bržeg smanjivanja deficita i duga. Ojačati transparentnost i odgovornost regionalnih javnih financija. Poboljšati troškovnu učinkovitost zdravstvenog sektora i racionalizirati izdatke za farmaceutske proizvode u bolnicama.

2. Dovršiti reformu sektora štedionica, uključujući i zakonodavnim mjerama, te restrukturiranje i privatizaciju štedionica u državnom vlasništvu.

3. Promicati usklađivanje plaća i produktivnosti, uz savjetovanje sa socijalnim partnerima i u skladu s nacionalnom praksom, uzimajući u obzir razlike u vještinama i lokalnim uvjetima na tržištu rada te odstupanja u gospodarskim rezultatima među regijama, sektorima i poduzećima. Poduzeti mjere za povećanje kvalitete i učinkovitosti pomoći i savjetovanja osobama koje traže zaposlenje, uključujući rješavanje problema nezaposlenosti mladih. Pojednostavniti programe potpore osobama s najnižim dohotkom i obiteljima te poticati regionalnu mobilnost.

[10] U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

4. Ukloniti prepreke koje sprječavaju rast poduzeća, uključujući propise povezane s veličinom poduzeća, donijeti planirane reforme o profesionalnim uslugama te ubrzati provedbu zakona o jedinstvu tržišta.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik