

Bruxelles, 11. srpnja 2016.
(OR. en)

10793/16

ECOFIN 675
UEM 261

ZAKONODAVNI AKTI I DRUGI INSTRUMENTI

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

ODLUKA VIJEĆA (EU) 2016/...

od

**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 izbjegavaju 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 pospješuje otvaranje novih radnih mjesta. Pakt o stabilnosti i rastu uključuje Uredbu Vijeća (EZ) br. 1467/97¹, koja je donesena kako bi se potaknuo brzi ispravak deficita opće države.
- (3) Vijeće je na preporuku Komisije u skladu s člankom 104. stavkom 6. Ugovora o osnivanju Europske zajednice 27. travnja 2009. odlučilo da u Španjolskoj postoji prekomjerni deficit te je, u skladu s člankom 104. stavkom 7. tog Ugovora, izdalo preporuku za ispravljanje prekomjernog deficita najkasnije do 2012. Od tada je Vijeće na temelju članka 126. stavka 7. Ugovora o funkcioniranju Europske unije uputilo tri preporuke Španjolskoj (2. prosinca 2009., 10. srpnja 2012. i 21. lipnja 2013.), u kojima je rok za ispravljanje prekomjernog deficita produljen do 2013., 2014. odnosno 2016. U svim trima preporukama Vijeće je smatralo da je Španjolska poduzela učinkovito djelovanje, ali je došlo do neočekivanih nepovoljnih gospodarskih događaja sa značajnim nepovoljnim posljedicama po državne financije².

¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

² Svi dokumenti koji se odnose na postupak u slučaju prekomjernog deficita za Španjolsku nalaze se na:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

- (4) U svojoj Preporuci od 21. lipnja 2013. Vijeće je Španjolskoj preporučilo 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 u godinama 2013. – 2016., na temelju proljetne prognoze Komisije za 2013. koja je produljena do 2016. Kako bi ostvarila to poboljšanje od Španjolske se tražilo da provede dodatne mjere u visini 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 učinkovitost institucionalnog okvira dodatnim povećanjem transparentnosti pri provedbi 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 snažniji naglasak na konsolidaciju koja pogoduje rastu, među ostalim provedbom sustavnih preispitivanja rashoda i poreznog sustava. Konačno, kako bi se osigurao uspjeh strategije fiskalne konsolidacije, u preporuci je ukazano i na to da je važno fiskalnu konsolidaciju poduprijeti sveobuhvatnim strukturnim reformama, u skladu s preporukama Vijeća upućenima Španjolskoj u kontekstu europskog semestra i postupka u slučaju makroekonomskih neravnoteža.
- (5) U proljetnoj prognozi Komisije 2013. koja je produljena do 2016. i na kojoj se temelji Preporuka Vijeća od 21. lipnja 2013., predviđalo se da će se španjolsko gospodarstvo u 2013. smanjiti za 1,5 % te da će potom u tri naredne godine zabilježiti rasti od 0,9 %, 1,4 % odnosno 1,9 %. Predviđao se rast nominalnog BDP-a od 0,1 % u 2013. odnosno 2,0 % u 2014. te 2,6 % i 3,2 % u dvije naredne godine.

- (6) U svojoj Preporuci od 21. lipnja 2013. Vijeće je odredilo 1. listopada 2013. kao rok za poduzimanje učinkovitog djelovanja u skladu s odredbama članka 3. stavka 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97. Na temelju jesenske prognoze Komisije za 2013. Komisija je 15. studenoga 2013. zaključila da je Španjolska poduzela učinkovito djelovanje kako bi se uskladila tom preporukom, ali je u 2014. ukazala 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 bio u mirovanju.
- (7) U narednim ocjenama ponovno su istaknuti rizici 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 navedena u programu stabilnosti za 2014. te da je potrebno uložiti dodatne napore za postizanje potpune usklađenosti s tom preporukom. Vijeće je u srpnju 2015., na temelju svoje ocjene programa stabilnosti za 2015., zaključilo da postoji rizik da Španjolska neće poštovati odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Slično tome, Komisija je u svojim mišljenjima o nacrtima proračunskih planova Španjolske za 2014., 2015. i 2016. zaključila da postoji rizik da Španjolska neće poštovati 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. Osim toga, Komisija je ukazala na rizike u pogledu ostvarenja ciljeva ukupnog deficita.

- (8) Na temelju zimske prognoze Komisije za 2016. Komisija je 9. ožujka 2016. također zaključila da postoji rizik od nepoštovanja roka za ispravljanje 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 ispravka prekomjernog deficita, među ostalim tako što će, prema potrebi, u potpunosti upotrijebiti preventivne i korektivne alate utvrđene u španjolskom Zakonu o stabilnosti radi kontrole odstupanja od odgovarajućih ciljeva u pogledu deficita, duga i rashoda na razini nižoj od razine središnje države i ii. izvješćuje Komisiju o mjerama poduzetima kao odgovor na preporuku Komisije u svojem ažuriranom proračunskom planu za 2016. ili najkasnije u posebnom odjeljku svojeg predstojećeg programa stabilnosti za 2016.
- (9) Nova ocjena djelovanja koje je Španjolska poduzela radi ispravljanja prekomjernog deficita do 2016., kao odgovor na Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013. navodi 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 nominalni BDP revidiran naniže u listopadu 2015. kada je izdana druga obavijest o postupku u slučaju prekomjernog deficita te zbog operacija financijskog sektora koje su imale učinak povećanja deficita u visini od 0,1 % BDP-a. Ekspanzivna fiskalna politika u 2015. imala je velik utjecaj na fiskalni rezultat.

- Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2016. procjenjuje se da promjena strukturnog salda u 2015. iznosi $-1,0\%$ BDP-a, što je znatno manje od $0,8\%$ BDP-a koji 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 koji je preporučilo Vijeće. Osim toga, nakon što se korigira s obzirom na učinke revidiranog potencijalnog rasta i neočekivanih prihoda ili manjkova prihoda u odnosu na polazni scenarij na kojem se temelji preporuka, strukturni napor iznosio je $-0,7\%$ BDP-a u 2015. i $-0,2\%$ BDP-a u razdoblju 2013. – 2015., što je osjetno manje od preporučenog napora. 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 kompenziranje učinka nekih mjera ekspanzije provedenih u 2015., kao što su smanjenja poreza na dohodak i poreza na dobit i djelomična nadoknada ranije ukinutih božićnica.

- Tijekom razdoblja 2013. – 2015. inflacija u Španjolskoj (kako je izmjerena deflatorom BDP-a) bila je znatno niža nego što je predviđeno u polaznom makroekonomskom scenariju na kojem se temelji preporuka (u 2014. bila je čak i negativna, iznosila je –0,4 %), što je otežalo ostvarenje fiskalnih ciljeva. Međutim, negativan učinak niske ili čak negativne inflacije na fiskalne rezultate Španjolske u velikom je mjeri kompenziran rastom realnog BDP-a koji je bio veći od očekivanog te također zahvaljujući reformama provedenima kao odgovor na krizu i uspješnom dovršenju programa financijske pomoći. 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. Osim toga, brzo otvaranje radnih mjesta i sastav rasta koji se temelji na visokim poreznim prihodima dodatno su doprinijeli smanjenju deficita.
- Niska kamatna stopa i gospodarski oporavak jači od očekivanoga, čemu su doprinijele i reforme provedene kao odgovor na krizu, uspješno dovršenje programa financijske pomoći te povoljna kretanja na tržištu rada općenito su pomogli Španjolskoj da smanji svoj deficit opće države tijekom čitavog razdoblja 2014. - 2015. Istovremeno je proces fiskalne konsolidacije omelo iznenađenje u obliku negativne inflacije u odnosu na makroekonomski scenarij na kojem se temelji Preporuka Vijeća od 21. lipnja 2013. Međutim, neočekivani prihodi, a posebno oni u 2015., nisu upotrijebljeni za ubrzanje smanjenja deficita. Umjesto toga, fiskalna politika bila je ublažena, posebice poreznom reformom i dinamičnim rastom rashoda.

- (10) U proljetnoj prognozi Komisije za 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 se čini da Španjolska u 2016. neće ostvariti pravovremen i trajan ispravak svojeg prekomjernog deficita. Udio javnog duga u BDP-u neznatno se smanjio, s 99,3 % u 2014. na 99,2 % u 2015., zahvaljujući tome što je neto prodajom financijske imovine više negokompenziran učinak deficita koji je rastao brže od rasta nominalnog BDP-a. U skladu s proljetnom prognozom Komisije za 2016. očekuje se da će udio duga u 2016. ponovno porasti, na 100,3 %, te se potom smanjiti.
- (11) Španjolska od 2012. radi na jačanju svojeg fiskalnog okvira kako bi, među ostalim, spriječila odstupanja i osigurala ispunjavanje ciljeva deficita, duga i rashoda na svim razinama vlasti. Od Preporuke Vijeća od 21. lipnja 2013. Španjolska je dodatno ojačala svoj fiskalni okvir izmjenom Zakona o stabilnosti iz 2012. kako bi se osigurali poticaji za javne uprave da smanje zaostatke u plaćanju dobavljačima u području javnog sektora te osnivanjem neovisne fiskalne institucije (AIReF) u studenome 2013. Međutim, iako španjolski Zakon o stabilnosti sadržava alate za sprečavanje i ispravljanje odstupanja od domaćih fiskalnih ciljeva, iskustvo tijekom 2014. i 2015. pokazuje da su se oni mogli koristiti u većoj mjeri. Nakon Preporuke Komisije od 9. ožujka 2016. španjolska vlada počela je izvršavati korektivne mjere iz Zakona o stabilnosti na regionalne vlasti koje se ranije nisu primjenjivale. Osim toga, središnja vlada usvojila je smanjenja rashoda u visini od 2 milijarde eura.

- (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. Osim toga, od lipnja 2013. Španjolska provodi reformu javne uprave s ciljem povećanja učinkovitosti. U isto vrijeme, Španjolska je 2014. donijela reformu poreza na dobit i poreza na dohodak, koja je imala neke pozitivne značajke, primjerice smanjivanjem poreznog opterećenja, ali nije bila u cijelosti financirana.
- (13) Navedeno 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 okončati stanje prekomjernog deficita do 2016. Fiskalni napor je na znatno je nižoj razini nego što je preporučilo Vijeće, a smjer fiskalne politike bio je čak ekspanzivan 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
