



Bruxelles, 27.7.2016.
COM(2016) 517 final

Preporuka za

PROVEDBENU ODLUKU VIJEĆA

o izricanju novčane kazne Španjolskoj zbog nepoduzimanja učinkovitih mjera radi smanjenja prekomjernog deficita

Preporuka za

PROVEDBENU ODLUKU VIJEĆA

o izricanju novčane kazne Španjolskoj zbog nepoduzimanja učinkovitih mjera radi smanjenja prekomjernog deficita

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju, a posebno njezin članak 6.,

budući da:

- (1) Vijeće je odlukom donesenom 12. srpnja 2016. utvrdilo da Španjolska nije poduzela nikakve učinkovite mjere kako bi smanjila prekomjerni deficit kao odgovor na Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013. na temelju članka 126. stavka 7. Ugovora.
- (2) Nakon odluke Vijeća na temelju članka 126. stavka 8. Ugovora kojom se utvrđuje da Španjolska nije poduzela učinkovite mjere radi smanjenja prekomjernog deficita, Komisija bi Vijeću trebala predložiti izricanje novčane kazne.
- (3) Novčana kazna koju bi trebalo izreći Španjolskoj u načelu bi trebala iznositi 0,2 % njezina BDP-a u prethodnoj godini, no njezin se iznos može smanjiti ili se ona može ukinuti zbog iznimnih gospodarskih okolnosti ili nakon obrazloženog zahtjeva predmetne države članice.
- (4) BDP Španjolske iznosio je 1 081,19 milijardi eura u 2015., a 0,2 % njezina BDP-a iznosilo bi 2 162,38 milijuna eura.
- (5) U skladu s člankom 2. stavkom 3. Uredbe (EU) br. 1173/2011 „iznimne ekonomske prilike” znači okolnosti u kojima se višak državnog deficita iznad referentne vrijednosti smatra iznimnim u smislu članka 126. stavka 2. točke (a) druge alineje UFEU-a i kako je to navedeno u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1467/97. U skladu s potonjom uredbom višak državnog deficita izniman je ako proizlazi i. iz neuobičajenog događaja koji je izvan kontrole predmetne države članice i ima znatan učinak na financijski položaj opće države ili ii. iz snažnog gospodarskog pada, što znači negativna godišnja stopa rasta BDP-a ili kumulativni gubitak proizvodnje tijekom dugotrajnog razdoblja vrlo niskog godišnjega rasta BDP-a u odnosu na njegov potencijalni rast.
- (6) Procjenom primjene navedenih uvjeta na Španjolsku dolazi se do sljedećih zaključaka:
 - Nakon deset uzastopnih tromjesečja negativnog rasta realnog BDP-a gospodarski rast pokrenuo se u trećem tromjesečju 2013. Rast realnog BDP-a dostigao je 1,4 % u 2014. te se povećao na 3,2 % u 2015. Prema ažuriranoj proljetnoj prognozi Komisije 2016. očekuje se da će rast realnog BDP-a dosegnuti 2,9 % u 2016. Riječ je o povećanju za 0,3 postotna boda u odnosu na proljetnu prognozu Komisije 2016., koje je potaknuto javnom i privatnom potrošnjom većom od očekivane u prvom tromjesečju godine. Prema tome, u razdoblju koje je obuhvaćeno Preporukom Vijeća od 21. lipnja 2013. (2013. – 2016.) nije bilo snažnog pada gospodarske aktivnosti.

- Nadalje, u razdoblju 2013. – 2016. nisu zabilježeni nikakvi neuobičajeni događaji izvan kontrole vlade koji su znatno utjecali na javne financije. Premda je španjolska inflacija zabilježila nižu razinu od očekivane, a u 2014. čak je bila negativna, njezin učinak na javne financije nije bio znatan jer je u velikoj mjeri nadoknađen rastom realnog BDP-a većim od očekivanog, a brzo otvaranje novih radnih mjesta i struktura rasta koji se temelji pretežno na poreznim prihodima doprinijeli su smanjenju deficita.
- (7) Dakle, ne postoje iznimne gospodarske okolnosti koje bi zahtijevale smanjenje iznosa novčane kazne.
 - (8) Španjolska je 13. srpnja 2016. dostavila obrazloženi zahtjev u kojem se od Komisije zahtijeva da Vijeću preporuči iznos novčane kazne jednak nuli. Španjolska je u prilog svojem zahtjevu navela sljedeće razloge:
 - (9) Španjolska je podsjetila na važne rezultate u provedbi dalekosežnog reformskog programa usprkos vrlo zahtjevnom gospodarskom kontekstu, koji je odlučno doprinio snažnom oporavku gospodarske aktivnosti i otvaranju radnih mjesta te smanjivanju akumuliranih neravnoteža. Naglasila je i znatan fiskalni napor koji je proveden u razdoblju nakon krize te negativni učinak niske ili čak negativne inflacije na proces fiskalne prilagodbe i gospodarstvo u cjelini. Navedeni su i metodološki problemi zato što tekućom metodologijom navodno nije moguće ocijeniti usklađenost s Paktom o stabilnosti i rastu kako bi se uzeli u obzir neočekivani učinci negativne inflacije ili precizno izmjerio potencijalni rast BDP-a. Na kraju, Španjolska nabroja poduzete mjere i preuzete obveze u cilju smanjivanja javnog deficita u 2016. te potvrđuje svoju predanost smanjenju prekomjernog deficita u 2017.
 - (10) Procjenom navedenih argumenata dolazi se do zaključaka nastavku.
 - (11) Španjolsko se gospodarstvo posljednjih godina znatno promijenilo, zahvaljujući i reformama provedenima u zahtjevnom gospodarskom okruženju kojima su olakšane postojeće nefleksibilnosti tržišta rada i proizvoda. Uspješnim završetkom programa financijske pomoći u cilju rekapitalizacije financijskih institucija u Španjolskoj početkom 2014. i temeljitim strukturnim reformama koje su provedene u isto vrijeme stvoreni su zdravi temelji za gospodarski oporavak. Španjolska je po završetku programa nastavila provoditi strukturne reforme, među ostalim i reformu okvira stečajnog postupka, dovršetak restrukturiranja bankarskog sektora, reformu javne uprave i stvaranje neovisnog fiskalnog vijeća. Tim je reformama, uz monetarnu politiku i ojačani okvir upravljanja europodručjem, ponovno otvoren put priljevu kapitala i boljim financijskim uvjetima. S pokretanjem rasta u drugoj polovini 2013. poboljšalo se unutarne i vanjsko uravnoteženje, čemu je pridonio i rast konkurentnosti kao posljedica reformi. Oporavak prati intenzivno otvaranje novih radnih mjesta, čemu pridonosi nastavak ograničavanja plaća i učinak reformi tržišta rada. Bez obzira na napredak u pogledu uravnoteživanja gospodarstva, još su prisutni znatni izazovi jer i dalje visoka razina privatnog i javnog duga, koja se odražava u vrlo visokoj razini neto vanjskih obveza, izlaže zemlju rizicima koji proizlaze iz promjena raspoloženja tržišta, a vrlo visoka nezaposlenost i dalje sprječava gospodarsku prilagodbu.
 - (12) Premda nije poduzela učinkovite mjere za rješavanje prekomjernog deficita u skladu s Preporukom Vijeća od 21. lipnja 2013., treba priznati da je Španjolska već uložila znatne fiskalne napore radi smanjenja svojeg prekomjernog deficita u proračunu za 2012. te u manjoj mjeri u proračunu za 2013. Nakon znatnog fiskalnog strukturnog napora slijedila je iscrpljenost zbog konsolidacije koju je Vijeće istaklo u svojoj Preporuci od 12. srpnja 2016., a pojavila se nakon teških gospodarskih uvjeta koji su ugrozili socijalnu koheziju. Doista, Španjolska, usprkos snažnom oporavku

gospodarstva od trećeg tromjesečja 2013., i dalje trpi nepovoljne gospodarske uvjete tijekom razdoblja obuhvaćenog posljednjom preporukom Vijeća. Proizvodni jaz dosegao je -8.5 % potencijalnog BDP-a u 2013., ali je, bez obzira na nagli oporavak, u 2015. i dalje bio negativan i iznosio je -4.0 %. Stopa nezaposlenosti dosegla je najvišu vrijednost od 26,1 % u 2013., a socijalna isključenost i nejednakost pogoršale su se nakon krize te se ukupni udio ljudi koji su izloženi riziku od siromaštva i socijalne isključenosti popeo na 29,2 % u 2014., što je jedna od najviših stopa u EU-u.

- (13) U tom su kontekstu neke mjere poduzete posljednjih godina, čiji je izravan učinak na javne financije bio negativan, mogle doprinijeti rastu i zaposlenosti srednjoročno i dugoročno, a time i održivosti javnih financija. Stalnom deficitu proračuna opće države doprinijeli su i oslobođenja od plaćanja doprinosa za socijalnu sigurnost i rabati, ali je na taj način u određenoj mjeri zadržana socijalna kohezija usmjeravanjem na osobe s niskim primanjima, radnike slabijih kvalifikacija i nove ugovore o radu na neodređeno vrijeme. Porezne reforme donesene krajem 2014., premda nisu bile u potpunosti pokrivene sredstvima, bile su usmjerene pojednostavnjenju strukture poreza te poboljšanju poreznog upravljanja i jednakosti.
- (14) Dobrodošla je činjenica što je španjolska vlada, u statusu tehničke vlade, nakon Preporuke Komisije od 9. ožujka 2016. o mjerama koje Španjolska treba poduzeti kako bi osigurala pravodobno smanjenje prekomjernog deficita u 2016. poduzela mjere za smanjenje deficita. Konkretno je vlada, kako bi u domaćem zakonodavstvu provela odredbe o primjeni fiskalne discipline na razini regionalnih vlada, 6. travnja od 12 regionalnih vlada zatražila da odobre smanjenja odobrenih proračunskih sredstava kako bi se osiguralo poštovanje njihovih ciljeva u pogledu deficita za 2016. Premda su smanjenja rashoda za 2016. koja su te vlade dosad donijele znatno ispod očekivanog iznosa navedenog u programu stabilnosti 2016., španjolska središnja vlada odobrila je smanjenje odobrenih proračunskih sredstava za oko 0,2 % BDP-a. Španjolska tehnička vlada najavila je 13. srpnja svoju predanost provedbi budućih dobrodošlih mjera za smanjenje deficita. S prihodovne strane predviđene su izmjene zakona o porezu na dobit poduzeća, koje će se donijeti čim se uspostavi nova vlada, kako bi se nadoknadio gubitak prihoda od oko 0,5 % BDP-a koji se očekuje u 2016. nakon izmjena uredbe o plaćanju u obrocima (*pagos fraccionados*) poreza na dobit poduzeća, čime bi se osigurao prihod od poreza na dobit poduzeća na razini koja se očekuje u programu stabilnosti 2016. S rashodovne strane pomicanjem datuma zaključenja fiskalne godine za središnju vladu, donesenim 14. srpnja, može se ograničiti kretanje rashoda u drugoj polovini 2016. Te su mjere i dalje podložne znatnim rizicima provedbe, posebno u pogledu pravodobnog donošenja potrebnih izmjena zakona o porezu na dobit poduzeća u parlamentu, a nije poznato hoće li se njima uspjeti nadoknaditi očekivani manjak prihoda od poreza na dobit poduzeća. Vlada se obvezala i donijeti dodatne mjere protiv poreznih prijevara.
- (15) U obrazloženom zahtjevu Komisiji Španjolska je istaknula i negativni učinak niske ili čak negativne inflacije na proces fiskalne prilagodbe i gospodarstvo u cjelini. Kako se navodi u Odluci Vijeća od 12. srpnja 2016., inflacija u Španjolskoj u razdoblju 2013. – 2015. (kako je izmjerena deflatorom BDP-a) doista je bila znatno ispod vrijednosti u osnovnom makroekonomskom scenariju na kojem se ta preporuka temelji (u 2014. je čak bila i negativna, -0,4 %). 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.
- (16) Španjolska navodi i metodološke probleme zato što tekućom metodologijom ocjenjivanja provedbe konkretne mjere navodno nije moguće uzeti u obzir neočekivane učinke negativne inflacije ili precizno izmjeriti potencijalni rast BDP-a. U

pogledu moguće preniske procjene strukturnog napora Španjolske treba imati na umu da Komisija pri procjeni potencijalnog rasta primjenjuje zajednički dogovorenu metodologiju funkcije proizvodnje, koju je potvrdilo Vijeće. U pogledu učinka negativne inflacije Komisija u analizi potvrđuje da metodologija dogovorena za fiskalni nadzor – koja se temelji na ispravku iznosa ukupnog salda procjenama potencijalne proizvodnje – u slučaju šoka negativne inflacije može dovesti do preniske procjene strukturnog napora. Taj se pristup međutim nadopunjuje tzv. mjerenjem fiskalnog napora odozdo prema gore, kojim se ocjenjuje jesu li ostvareni ciljevi u pogledu rashoda te jesu li provedene planirane diskrecijske mjere s prihodovne strane. Za razliku od promjene strukturnog salda, navedenim će se mjerenjem odozdo prema gore fiskalni napor nakon dezinflacijskog šoka vjerojatno previsoko procijeniti. U slučaju Španjolske primjenom metodologije odozdo prema gore pokazuje se da u razdoblju 2013. – 2015. nije ostvaren nikakav kumulativni napor, u suprotnosti s preporučenim kumulativnim strukturnim naporom od 3,0 % BDP-a.

- (17) Uzimajući u obzir obrazloženi zahtjev Španjolske te prethodne argumente, a posebno duboke strukturne reforme koje je španjolska vlada provodila od 2012. i koje se i dalje provode, zahtjevno gospodarsko okruženje tijekom razdoblja obuhvaćenog Preporukom Vijeća iz lipnja 2013., predanosti smanjenju deficita koju je u obrazloženom zahtjevu navela španjolska tehnička vlada te konsolidacijske mjere koje su uvedene nakon Preporuke Komisije od 9. ožujka 2016. koje Španjolska treba poduzeti kako bi osigurala pravodobno smanjenje prekomjernog deficita, smatra se da je opravdano ukidanje novčane kazne od 0,2 % BDP-a.

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Ukida se novčana kazna Španjolskoj u iznosu od 0,2 % BDP-a zbog nepoduzimanja učinkovitih mjera kao odgovor na Preporuku Vijeća od 21. lipnja 2013.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Kraljevini Španjolskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*