EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.7.2016
COM(2016) 517 final

Doporučení pro

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY

o uložení pokuty Španělsku za nepřijetí účinných opatření k nápravě nadměrného schodku

Doporučení pro

PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ RADY

o uložení pokuty Španělsku za nepřijetí účinných opatření k nápravě nadměrného schodku

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně, a zejména na článek 6 uvedeného nařízení,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Rada rozhodnutím ze dne 12. července 2016 konstatovala, že Španělsko v reakci na doporučení Rady ze dne 21. června 2013 přijaté podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy nepřijalo k nápravě nadměrného schodku žádná účinná opatření.

(2) V návaznosti na rozhodnutí Rady podle čl. 126 odst. 8 Smlouvy uvádějícím, že Španělsko nepřijalo k nápravě nadměrného schodku žádná účinná opatření, by Komise měla doporučit Radě, aby uložila pokutu.

(3) Pokuta, která má být uložena Španělsku, by měla v zásadě činit 0,2 % jeho HDP v předchozím roce, ale její výše může být snížena nebo zrušena z důvodu výjimečných hospodářských okolností nebo na základě odůvodněné žádosti dotyčného členského státu.

(4) V roce 2015 činilo HDP Španělska 1 081,19 miliardy EUR. 0,2 % tohoto HDP odpovídá částce 2 162,38 milionu EUR.

(5) V souladu s čl. 2 odst. 3 nařízení (EU) č. 1173/2011 se „výjimečnými hospodářskými okolnostmi“ rozumí okolnosti, za nichž se překročení referenční hodnoty schodku veřejných financí považuje za výjimečné ve smyslu čl. 126 odst. 2 písm. a) druhé odrážky Smlouvy o fungování EU a ve smyslu nařízení (ES) č. 1467/97. Podle posledně uvedeného nařízení se toto překročení považuje za výjimečné tehdy, pokud je způsobeno i) neobvyklou událostí, kterou dotyčný členský stát nemůže nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na finanční situaci vládních institucí, nebo ii) prudkým hospodářským propadem, který znamená negativní roční míru růstu HDP nebo kumulované ztráty výkonu během dlouhého období velmi nízkého růstu HDP v poměru k jeho potenciálu.

(6) Z hodnocení uplatňování výše uvedených podmínek v případě Španělska vyplynuly tyto závěry:

- Po deseti po sobě jdoucích čtvrtletích záporného růstu reálného HDP se hospodářský růst ve Španělsku ve třetím čtvrtletí roku 2013 obnovil. Růst reálného HDP dosáhl 1,4 % v roce 2014 a v roce 2015 se zvýšil na 3,2 %. Podle aktualizované prognózy Komise z jara 2016 se očekává, že růst reálného HDP dosáhne v roce 2016 hodnoty 2,9 %. Ve srovnání s prognózou Komise z jara 2016 se jedná o úpravu směrem nahoru o 0,3 procentního bodu v důsledku veřejné a soukromé spotřeby v prvním čtvrtletí daného roku, která je vyšší než se

očekávalo. V době, na niž se vztahuje doporučení Rady ze dne 21. června 2013, tj. v období 2013–2016, tedy nedošlo k prudkému hospodářskému propadu.

- Kromě toho nedošlo k žádné neobvyklé události, kterou vláda nemohla nikterak ovlivnit a která má zásadní dopad na veřejné finance v období 2013–2016. Přestože španělská inflace byla překvapivě nižší, a v roce 2014 dokonce záporná, její dopad na veřejné finance nebyl zásadní, neboť byla do značné míry kompenzována vyšším než očekávaným růstem reálného HDP doprovázeného rychlým vytvářením pracovních míst a skladbou růstu generující vyšší daňové příjmy přispívající ke snížení schodku.

(7) Výjimečné hospodářské okolnosti, které by odůvodňovaly snížení výše pokuty, proto neexistují.

(8) Dne 13. července 2016 Španělsko předložilo Komisi odůvodněnou žádost, v níž Komisi navrhuje, aby Radě doporučila stanovit výši pokuty na nulu. Španělsko uvedlo na podporu své žádosti tyto důvody:

(9) Španělsko připomnělo, že navzdory velmi obtížné hospodářské situaci dosáhlo významných výsledků při provádění rozsáhlého programu reforem, který se ukázal jako rozhodující pro podporu silného oživení hospodářské činnosti a vytváření pracovních míst, jakož i pro nápravu nakumulovaných nerovnováh. Španělsko dále zdůraznilo významné fiskální úsilí vyvinuté v důsledku krize a negativní dopad nízké, a dokonce záporné inflace na fiskální úpravu a hospodářství jako celek. V případě Španělska dále vyvstaly otázky související s metodikou, které se týkají údajné nemožnosti stávající metodiky posoudit soulad s Paktem o stabilitě a růstu, aby se zohlednilo překvapení v podobě záporné inflace nebo přesně změřil růst potenciálního HDP. Závěrem byly v žádosti uvedeny opatření a závazky přijaté s cílem snížit veřejný schodek v roce 2016 a opětovně potvrzen závazek k nápravě nadměrného schodku do roku 2017.

(10) Posouzení těchto argumentů vedlo k níže uvedeným úvahám.

(11) Španělské hospodářství zaznamenalo v posledních letech výrazný obrat, v neposlední řadě díky reformám realizovaným v obtížném hospodářském prostředí, které pomohly zmírnit stávající nepružnosti na trhu práce a výrobkovém trhu. Úspěšné dokončení programu finanční pomoci pro rekapitalizaci finančních institucí ve Španělsku na začátku roku 2014 a zásadní strukturální reformy, které byly provedeny současně, vytvořily pevný základ pro hospodářské oživení. Španělsko pokračovalo i po ukončení tohoto programu v provádění strukturálních reforem, včetně reformy insolvenčního rámce, dokončení restrukturalizace bankovního sektoru, reformy veřejné správy a vytvoření nezávislé fiskální rady. Tato opatření s pomocí měnové politiky a posíleného rámce správy eurozóny otevřela cestu pro opětovný příliv kapitálu a lepší finanční podmínky. Jelikož se v druhé polovině roku 2013 obnovil růst, pokračovalo i obnovování vnitřní a vnější rovnováhy podpořené také zvýšením konkurenceschopnosti v důsledku reforem. Oživení je doprovázené intenzivním vytvářením pracovních míst, které podporuje pokračující zpomalování růstu mezd a dopad reforem na trhu práce. I přes pokrok při obnovování rovnováhy hospodářství dále přetrvávají významné problémy, protože stále vysoký soukromý a veřejný dluh, který se odráží ve velmi vysoké úrovni čistých vnějších závazků, vystavuje zemi rizikům vyplývajícím ze změn tržních nálad a stále vysoká nezaměstnanost brání ekonomickému ozdravení.

(12) Přestože Španělsko nepřijalo v souladu s doporučením Rady ze dne 21. června 2013 žádná účinná opatření k odstranění nadměrného schodku, je třeba uznat, že již k jeho nápravě vyvinulo značné fiskální úsilí v rozpočtu na rok 2012 a v menším rozsahu na

rok 2013. Po tomto zásadním strukturálním fiskálním úsilí a v obtížných hospodářských podmínkách, které narušily sociální soudržnost, se dostavila únava z konsolidace, na niž upozornila Rada v rozhodnutí ze dne 12. července 2016. Navzdory silnému oživení hospodářství od třetího čtvrtletí roku 2013 bylo totiž Španělsko během období, na které se vztahuje poslední doporučení Rady, nadále postiženo nepříznivými hospodářskými podmínkami. Mezera výstupu dosáhla v roce 2013 −8,5 % potenciálního HDP, a ačkoli se rychle zlepšuje, byla v roce 2015 stále z velké části záporná −4,0 %. Míra nezaměstnanosti dosáhla v roce 2013 26,1 % a v důsledku krize se zhoršilo sociální vyloučení a nerovnost, čímž se celkový počet lidí ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením dostal v roce 2014 na 29,2 %, tedy jeden z nejvyšších procentuálních poměrů v EU.

(13) Zatímco některá opatření přijatá v posledních letech měla v této situaci přímý negativní dopad na veřejné finance, mohla přispět k růstu a zaměstnanosti ve střednědobém až dlouhodobém horizontu, a následovně k udržitelnosti veřejných financí. Výjimky a úlevy v případě příspěvků na sociální zabezpečení přispěly k přetrvávajícímu schodku veřejných financí, ale do jisté míry podpořily sociální soudržnost tím, že byly určeny osobám s nižšími příjmy, méně kvalifikovaným pracovníkům a na nové pracovní smlouvy na dobu neurčitou. Daňové reformy přijaté na konci roku 2014 se přesto, že jsou nedostatečně financované, zaměřují na přizpůsobení daňové struktury růstu, jakož i na zlepšení daňové správy a spravedlnosti.

(14) Španělská prozatímní vláda přijala na rok 2016 opatření ke snížení schodku na základě doporučení Komise ze dne 9. března 2016 týkajícího se opatření, která má Španělsko přijmout, aby zajistilo včasnou nápravu svého nadměrného schodku, což je vítaným krokem. Vláda konkrétně za účelem provedení ustanovení ve vnitrostátních právních předpisech k prosazení fiskální disciplíny u regionálních vlád požádala dne 6. dubna 12 regionálních vlád, aby s cílem zajistit dodržování cílových hodnot schodku pro rok 2016 schválily škrty na straně rozpočtových závazků. Zatímco škrty výdajů na rok 2016, jež dosud tyto vlády přijaly, jsou podstatně nižší než očekávaná hodnota uvedená v programu stability na rok 2016, španělská ústřední vláda schválila škrty na straně rozpočtových závazků ve výši zhruba 0,2 % HDP. Dne 13. července španělská prozatímní vláda oznámila svůj závazek zavést další vítaná opatření ke snížení schodku. Na straně příjmů se počítá se změnami zákona o dani z příjmu právnických osob, které mají být přijaty, jakmile bude sestavena nová vláda, a které mají vyrovnat ztráty příjmů ve výši přibližně 0,5 % HDP, jež se očekávají v roce 2016 v důsledku změn předpisu o splátkových platbách (*pagos fraccionados*) daně z příjmů právnických osob, aby se zajistilo, že příjmy z daně z příjmu právnických osob dosáhnou úrovně předpokládané v programu stability na rok 2016. Na straně výdajů může k zadržení vývoje výdajů v druhé polovině roku 2016 pomoci posunutí data uzávěrky fiskálního roku ústřední vlády, které bylo přijato 14. července. U těchto opatření však stále hrozí značná rizika spjatá s jejich prováděním, zejména pokud jde o včasné přijetí požadovaných změn zákona o dani z příjmu právnických osob parlamentem, a o to, zda budou uvedená opatření stačit ke kompenzaci očekávaného poklesu příjmů z daní z příjmů právnických osob. Vláda se rovněž zavázala přijmout další opatření proti daňovým podvodům.

(15) Odůvodněná žádost Španělska Komisi rovněž vyzdvihuje negativní dopad nízké nebo dokonce záporné inflace na fiskální úpravu a hospodářství jako celek. Jak se rovněž uvádělo v rozhodnutí Rady ze dne 12. července 2016, v období 2013–2015 byla španělská inflace (měřeno deflátorem HDP) vskutku podstatně nižší, než jak uváděl základní makroekonomický scénář, z něhož doporučení vycházelo (v roce 2014 byla dokonce záporná, konkrétně – 0,4 %). Nepříznivý dopad nízké nebo dokonce záporné

inflace na fiskální výsledky Španělska však byl z velké části kompenzován vyšším růstem reálného HDP, než se očekávalo.

(16) Španělsko dále předneslo otázky související s metodikou, které se týkají údajné nemožnosti stávající metodiky zhodnotit účinnost opatření, aby se v případě Španělska zohlednilo překvapení v podobě záporné inflace nebo přesně změřil růst potenciálního HDP. Pokud jde o možné podhodnocení strukturálního úsilí prováděného ve Španělsku, je třeba připomenout, že při odhadu potenciálního růstu Komise používá společně dohodnutou metodiku produkční funkce, kterou schválila Rada. Co se týče dopadu záporné inflace, Komise ve své analýze uznává, že metodika dohodnutá pro fiskální dohled a založená na korekci celkového salda pomocí odhadů potenciálního výstupu může při výskytu šoku ze záporné inflace vést k podhodnocení strukturálního úsilí. Tento přístup je však doplněn takzvaným opatřením fiskálního úsilí „zdola nahoru“, které posuzuje, zda byly splněny cíle týkající se výdajů a byla provedena plánovaná diskreční opatření na straně příjmů. Toto opatření „zdola nahoru“ na rozdíl od změny ve strukturálním saldu po šoku z dezinflace pravděpodobně fiskální úsilí nadhodnotí. V případě Španělska i použití této metodiky „zdola nahoru“ ukazuje, že v období 2013–2015 nebylo oproti doporučenému souhrnnému strukturálnímu úsilí ve výši 3,0 % HDP vyvinuto kumulované úsilí žádné.

(17) Na základě odůvodněné žádosti Španělska a s ohledem na předcházející body, zejména na hluboké strukturální reformy prováděné španělskou vládou od roku 2012, které stále probíhají, obtížné hospodářské prostředí v období, na které se vztahuje doporučení Rady z června 2013, závazky ke snížení schodku oznámené španělskou prozatímní vládou v odůvodněné žádosti a konsolidační opatření zavedená v návaznosti na doporučení Komise ze dne 9. března 2016 týkajícího se opatření, která má Španělsko přijmout, aby zajistilo včasnou nápravu svého nadměrného schodku, se zrušení pokuty ve výši 0,2 % HDP považuje za oprávněné,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Pokuta ve výši 0,2 % HDP, která má být uložena Španělsku pro nesplnění povinnosti přijmout účinná opatření v reakci na doporučení Rady ze dne 21. června 2013, se zrušuje.

Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno Španělskému království.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně