EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 7. 7. 2016
COM(2016) 294 final

Odporúčanie pre

ROZHODNUTIE RADY,

ktorým sa stanovuje, že Španielsko neprijalo účinné opatrenia v reakcii na odporúčanie Rady z 21. júna 2013

{SWD(2016) 241 final}

Odporúčanie pre

ROZHODNUTIE RADY,

ktorým sa stanovuje, že Španielsko neprijalo účinné opatrenia v reakcii na odporúčanie Rady z 21. júna 2013

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 126 ods. 8,

so zreteľom na odporúčanie Európskej komisie,

keďže:

(1) Podľa článku 126 zmluvy sa členské štáty musia vyhýbať nadmernému deficitu verejných financií.

(2) Pakt stability a rastu vychádza z cieľa zdravých verejných financií, ktoré sú prostriedkom na posilňovanie podmienok pre cenovú stabilitu a silný udržateľný rast smerujúci k vytváraniu pracovných miest. Pakt stability a rastu obsahuje nariadenie Rady (ES) č. 1467/97 zo 7. júla 1997 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku[1], ktoré bolo prijaté s cieľom ďalej podporovať rýchlu nápravu nadmerných deficitov verejných financií.

(3) Rada na odporúčanie Komisie 27. apríla 2009 rozhodla v súlade s článkom 104 ods. 6 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, že v Španielsku existuje nadmerný deficit, a v súlade s článkom 104 ods. 7 uvedenej zmluvy vydala odporúčanie nadmerný rozpočet najneskôr do roku 2012 napraviť. Rada odvtedy vydala tri nové odporúčania pre Španielsko (2. decembra 2009, 10. júla 2012 a 21. júna 2013) na základe článku 126 ods. 7 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorými predĺžila termín na nápravu nadmerného deficitu postupne do roku 2013, 2014 a 2016. Vo všetkých troch odporúčaniach Rada dospela k záveru, že Španielsko prijalo účinné opatrenia, ale vyskytli sa neočakávané nepriaznivé hospodárske udalosti so zásadnými nepriaznivými následkami pre verejné financie[2].

(4) Posledné odporúčanie Rady Španielsku na základe článku 126 ods. 7 zmluvy bolo vydané 21. júna 2013. Španielsku sa v ňom odporúčalo, aby dosiahlo celkový cieľový deficit vo výške 6,5 % HDP v roku 2013, 5,8 % HDP v roku 2014, 4,2 % HDP v roku 2015 a 2,8 % HDP v roku 2016, čo zodpovedalo zlepšeniu štrukturálneho salda vo

---

[1] Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 6.

[2] Všetky dokumenty týkajúce sa postupu pri nadmernom deficite v Španielsku môžete nájsť na webovej stránke: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

výške 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % a 1,2 % HDP postupne v rokoch 2013 až 2016, pričom sa vychádzalo z prognózy Komisie z jari 2013 na obdobie do roku 2016. Aby Španielsko dosiahlo uvedené zlepšenie, žiadalo sa od neho, aby realizovalo dodatočné opatrenia zodpovedajúce 2 % HDP v roku 2014, 1 % HDP v roku 2015 a 1,5 % HDP v roku 2016. Španielsko bolo okrem toho vyzvané, aby: i) posilnilo účinnosť inštitucionálneho rámca ďalším zvýšením transparentnosti pri vykonávaní zákona o rozpočtovej stabilite, ako aj zriadením nezávislej fiškálnej rady na poskytovanie analýz, poradenstva a na monitorovanie súladu fiškálnej politiky s vnútroštátnymi fiškálnymi pravidlami a fiškálnymi pravidlami Únie, ii) vykonalo konkrétne kroky s cieľom zmierniť zvyšujúci sa štrukturálny deficit v systéme sociálneho zabezpečenia a iii) kládlo väčší dôraz na konsolidáciu orientovanú na rast, a to aj systematickým preskúmavaním výdavkov a daňového systému. S cieľom zaistiť úspech stratégie fiškálnej konsolidácie sa v odporúčaní napokon poukázalo aj na to, že je dôležité podporiť fiškálnu konsolidáciu komplexnými štrukturálnymi reformami v súlade s odporúčaniami Rady adresovanými Španielsku v kontexte európskeho semestra a postupu pri makroekonomickej nerovnováhe.

(5) Podľa prognózy Komisie z jari 2013 na obdobie do roku 2016, z ktorej vychádzalo odporúčanie Rady z 21. júna 2013, sa predpokladalo, že španielske hospodárstvo klesne o 1,5 % v roku 2013 a následne porastie v nasledujúcich troch rokoch o 0,9 %, 1,4 % a 1,9 %. Rast HDP v nominálnom vyjadrení sa predpokladal na úrovni 0,1 % v roku 2013 a 2,0 % v roku 2014 a v nasledujúcich dvoch rokoch na úrovni 2,6 % a 3,2 %.

(6) Rada vo svojom odporúčaní stanovila termín 1. októbra 2013, dokedy sa v súlade s článkom 3 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1467/97 mali prijať účinné opatrenia. Na základe prognózy Komisie z jesene 2013 dospela Komisia 15. novembra 2013 k záveru, že Španielsko prijalo účinné opatrenia v súlade s odporúčaním Rady z 21. júna 2013, hoci upozornila na riziká nedodržania uvedeného odporúčania v roku 2014. Komisia sa preto domnievala, že v tom čase neboli v rámci postupu pri nadmernom deficite potrebné žiadne ďalšie kroky. Postup pri nadmernom deficite sa následne pozastavil.

(7) V následných posúdeniach boli opätovne zdôraznené riziká nedodržania odporúčania Rady z 21. júna 2013. V júli 2014 Rada dospela k záveru, že opatrenia, na ktorých je založená rozpočtová stratégia uvedená v programe stability na rok 2014, sa musia ďalej spresniť, a že na dosiahnutie úplného súladu s odporúčaním Rady z 21. júna 2013 treba vynaložiť dodatočné úsilie. Rada na základe posúdenia programu stability na rok 2015 dospela v júli 2015 k záveru, že existuje riziko, že Španielsko nedodrží ustanovenia Paktu stability a rastu. Podobne sa aj vo všetkých stanoviskách Komisie k návrhom rozpočtových plánov Španielska na roky 2014, 2015 a 2016 dospelo k záveru, že Španielsku hrozí riziko nedodržania pravidiel Paktu stability a rastu. Komisia predovšetkým poukázala na riziká vyplývajúce z toho, že štrukturálne úsilie v plánoch je nižšie, než odporúčala Rada. Komisia okrem toho poukázala na riziká vo vzťahu k dosiahnutiu cieľov celkového deficitu.

(8) Komisia na základe svojej prognózy zo zimy 2016 dospela 9. marca 2016 takisto k záveru, že existuje riziko nedodržania stanovenej lehoty na nápravu nadmerného deficitu vzhľadom na ešte stále výrazné očakávané prekročenie priebežného cieľa celkového deficitu na rok 2015, ktorý bol stanovený na 4,2 % HDP, a že dovtedy vynaložené fiškálne úsilie zďaleka nedosahovalo odporúčanú úroveň. Komisia na základe toho vydala odporúčania pre Španielsko, aby zintenzívnilo úsilie

o zabezpečenie súladu s odporúčaním Rady z 21. júna 2013. Španielsku sa na tento účel odporučilo: i) prijať opatrenia s cieľom zabezpečiť včasnú a trvalú nápravu nadmerného deficitu, a to aj prostredníctvom plného využívania vhodných preventívnych a nápravných nástrojov stanovených v španielskom zákone o rozpočtovej stabilite na účely kontroly odchýlok od príslušných cieľov týkajúcich sa deficitu, verejného dlhu a výdavkového pravidla na nižších úrovniach, než je ústredná štátna správa, a ii) predložiť Komisii správu o opatreniach prijatých v reakcii na odporúčanie Komisie, a to vo svojom aktualizovanom návrhu rozpočtového plánu na rok 2016 alebo najneskôr vo vyhradenej časti pripravovaného programu stability na rok 2016.

(9) Nové posúdenie opatrení, ktoré Španielsko prijalo na nápravu nadmerného deficitu do roku 2016 v reakcii na odporúčanie Rady z 21. júna 2013, vedie k týmto záverom:

– Na základe údajov, ktoré Španielsko oznámilo na jar 2016 a Komisia (Eurostat) potvrdila 21. apríla 2016, deficit verejných financií dosiahol 5,9 % HDP v roku 2014 a 5,1 % HDP v roku 2015, čiže presiahol strednodobé ciele stanovené Radou vo výške 5,8 % pre rok 2014 a 4,2 % HDP pre rok 2015. Výsledný deficit v roku 2014 negatívne ovplyvnila revízia HDP v nominálnom vyjadrení smerom nadol, ku ktorej došlo v čase predloženia druhého oznámenia v rámci postupu pri nadmernom deficite v októbri 2015, ako aj operácie vo finančnom sektore zodpovedajúce 0,1 % HDP, ktoré zvýšili deficit. Uvoľnenie fiškálnej politiky v roku 2015 malo silný vplyv na fiškálny výsledok.

– Na základe prognózy Komisie z jari 2016 sa zmena štrukturálneho salda v roku 2015 odhaduje na –1,0 % HDP, čo je oveľa menej, než úroveň 0,8 % HDP, ktorú odporučila Rada. Kumulovaná zmena štrukturálneho salda v rokoch 2013 až 2015 predstavovala 0,6 % HDP, čo je výrazne pod úrovňou 2,7 % HDP, ktorú odporučila Rada. Navyše sa konštatuje, že štrukturálne úsilie po úprave o vplyv revidovaného rastu potenciálnej produkcie a vplyv neočakávaných alebo nedostatočných príjmov v porovnaní so základným scenárom, z ktorého vychádza odporúčanie, dosiahlo výšku –0,7 % HDP v roku 2015 a –0,2 % HDP v období rokov 2013 – 2015, čo je výrazne pod odporúčanými hodnotami. Pri meraní podľa metódy „zdola nahor“ vychádza štrukturálne úsilie na úrovni –0,5 % HDP v roku 2015 a žiadne zaznamenané úsilie v období rokov 2013 – 2015, oproti odporúčanému úsiliu vo výške 1 % HDP, resp. 3 % HDP. Konsolidačné opatrenia (napríklad v kontexte reforiem verejnej správy a dôchodkového systému) nestačili na vyváženie vplyvu niektorých expanzívnych opatrení zavedených v roku 2015, ako sú napríklad zníženia dane z príjmu fyzických a právnických osôb a čiastočné dodatočné vyplácanie predtým zrušených vianočných prémií, ako aj tendencia stúpania výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva.

– V rokoch 2013 – 2015 bola španielska inflácia (meraná na základe deflátora HDP) výrazne pod mierou inflácie predpokladanou v základnom makroekonomickom scenári, z ktorého vychádza odporúčanie (v roku 2014 dosiahla dokonca zápornú hodnotu, a to –0,4 %), čo skomplikovalo dosahovanie fiškálnych cieľov. Vplyv nízkej alebo dokonca zápornej inflácie na fiškálne výsledky Španielska bol však do veľkej miery vyvážený rastom reálneho HDP, ktorý bol vyšší, než sa očakávalo. Napriek menej dynamickému vývoju deflátora HDP bola úroveň HDP v nominálnom vyjadrení v roku 2015 iba o 1 % nižšia, než sa predpokladalo v základnom scenári, keďže reálny HDP sa za rovnaké obdobie zvyšoval oveľa

rýchlejšie. K zníženiu deficitu okrem toho prispelo aj rýchle vytváranie pracovných miest a štruktúra rastu generujúca daňové príjmy.

– Celkovo možno vo vzťahu k rokom 2014 a 2015 konštatovať, že prostredie s nízkymi úrokovými sadzbami a silnejšie hospodárske oživenie, ktoré aj vďaka reformám vykonaným v reakcii na krízu predčilo očakávania, ako aj úspešné ukončenie programu finančnej pomoci a priaznivý vývoj na trhu práce pomohli Španielsku znížiť deficit verejných financií. Zároveň platí, že proces fiškálnej konsolidácie pribrzďovala záporná inflácia – neočakávaná z hľadiska makroekonomického scenára, z ktorého vychádzalo odporúčanie Rady z 21. júna 2013. Neočakávané zisky – najmä v roku 2015 – však neboli použité na rýchlejšie znižovanie deficitu. Namiesto toho bola fiškálna politika uvoľnená, najmä v dôsledku daňovej reformy a dynamického rastu výdavkov.

(10) Podľa prognózy Komisie z jari 2016 by mal deficit verejných financií v roku 2016 dosiahnuť úroveň 3,9 % HDP a v roku 2017 úroveň 3,1 % HDP. V programe stability na rok 2016 sa stanovujú ciele deficitu vo výške 3,6 % HDP v roku 2016 a 2,9 % HDP v roku 2017. Španielsko preto nie je v pozícii dosiahnuť včasnú a trvalú nápravu nadmerného deficitu v roku 2016 Pomer verejného dlhu k HDP mierne klesol z 99,3 % v roku 2014 na 99,2 % v roku 2015 vďaka čistému predaju finančných aktív, ktorý viac než vyvážil vplyv toho, že deficit rástol v porovnaní s rastom HDP v nominálnom vyjadrení rýchlejšie. Podľa prognózy Komisie z jari 2016 sa predpokladá, že pomer dlhu k HDP sa v roku 2016 ďalej zvýši na úroveň 100,3 % HDP a následne klesne.

(11) Od roku 2012 je fiškálny rámec Španielska posilnený okrem iného aj na to, aby sa predchádzalo odchýlkam a zaistilo dodržiavanie príslušných cieľov deficitu, dlhu a výdavkového pravidla na všetkých úrovniach verejnej správy. V období od vydania odporúčania Rady z 21. júna 2013 Španielsko ďalej posilnilo svoj vnútroštátny fiškálny rámec zmenou zákona o rozpočtovej stabilite z roku 2012 tak, aby poskytoval stimuly pre verejné správy na zníženie nedoplatkov verejného sektora voči obchodným dodávateľom, a vytvorením nezávislej fiškálnej inštitúcie (AIReF) v novembri 2013. Hoci sú v španielskom zákone o rozpočtovej stabilite zahrnuté nástroje na prevenciu a nápravu odchýlok od vnútroštátnych fiškálnych cieľov, zo skúsenosti z rokov 2014 a 2015 vyplýva, že tieto nástroje mohli byť využité vo väčšej miere. V nadväznosti na odporúčanie Komisie z marca 2016 španielska vláda začala uplatňovať nápravné ustanovenia zákona o rozpočtovej stabilite, ktoré sa predtým ešte nikdy nepoužili.

(12) Španielsko v decembri 2013 zaviedlo reformu, ktorou sa reviduje indexácia dôchodkov a ktorou sa od roku 2019 zavádzajú automatické úpravy nových dôchodkov budúcich dôchodcov na účely zohľadnenia zmien strednej dĺžky života. Okrem toho realizuje od júna 2013 reformu verejnej správy s cieľom dosiahnuť zvýšenie efektívnosti. Španielsko zároveň v roku 2014 prijalo reformu dane z príjmu právnických a fyzických osôb, ktorá má určité pozitívne prvky, ale nebola plnohodnotne financovaná.

(13) Z toho vyplýva záver, že reakcia Španielska na odporúčanie Rady z 21. júna 2013 nebola dostatočná. Španielsko v roku 2015 nedosiahlo strednodobý cieľ týkajúci sa celkového deficitu a podľa prognózy nadmerný deficit do roku 2016 neodstráni.

Fiškálne úsilie ani zďaleka nedosahuje úroveň, ktorú odporúčala Rada, a zámery fiškálnej politiky boli v roku 2015 dokonca uvoľnené,

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Španielsko neprijalo účinné opatrenia v reakcii na odporúčanie Rady z 21. júna 2013.

Článok 2

Toto rozhodnutie je určené Španielskemu kráľovstvu.

V Bruseli

Za Radu
predseda