EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 7.7.2016
COM(2016) 294 final

Doporučení pro

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se stanoví, že Španělsko nepřijalo účinná opatření v reakci na doporučení Rady ze dne 21. června 2013

{SWD(2016) 241 final}

Doporučení pro

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se stanoví, že Španělsko nepřijalo účinná opatření v reakci na doporučení Rady ze dne 21. června 2013

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 126 odst. 8 této smlouvy,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Podle článku 126 Smlouvy se členské státy vyvarují nadměrných schodků veřejných financí.

(2) Pakt o stabilitě a růstu vychází z cíle zdravých veřejných financí, které jsou prostředkem k posílení podmínek pro cenovou stabilitu a pro silný udržitelný růst, jenž bude přispívat k vytváření nových pracovních míst. Pakt o stabilitě a růstu zahrnuje nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku[1], které bylo přijato s cílem urychleně odstranit nadměrné schodky veřejných financí.

(3) Rada na základě doporučení Komise dne 27. dubna 2009 v souladu s čl. 104 odst. 6 Smlouvy o založení Evropského společenství rozhodla, že ve Španělsku existuje nadměrný schodek, a vydala doporučení k jeho nápravě nejpozději do roku 2012 v souladu s čl. 104 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie. Od té doby Rada vydala na základě čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie tři nová doporučení Španělsku (ve dnech 2. prosince 2009, 10. července 2012 a 21. června 2013), kterými prodloužila lhůtu pro nápravu nadměrného schodku postupně do roku 2013, 2014 a 2016. Ve všech třech doporučeních Rada dospěla k závěru, že Španělsko přijalo účinná opatření, avšak že nastaly nepředvídané nepříznivé hospodářské okolnosti mající zásadní negativní důsledky pro veřejné finance[2].

(4) Nejnovější doporučení Rady Španělsku na základě čl. 126 odst. 7 Smlouvy bylo vydáno dne 21. června 2013. Španělsku bylo doporučeno, že by mělo dosáhnout cíle celkového schodku veřejných financí v roce 2013 ve výši 6,5 % HDP, v roce 2014 ve

---

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6.

[2] Veškeré dokumenty týkající se postupu při nadměrném schodku ve Španělsku jsou k dispozici na internetové stránce: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm

výši 5,8 % HDP, v roce 2015 ve výši 4,2 % HDP a v roce 2016 ve výši 2,8 % HDP, což odpovídalo zlepšením strukturálního salda v letech 2013–2016 ve výši 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % a 1,2 % HDP, jak uváděla prognóza útvarů Komise z jara roku 2013 prodloužená do roku 2016. Španělsko bylo požádáno, aby k dosažení tohoto zlepšení provedlo v letech 2014, 2015 a 2016 dodatečná opatření dosahující 2 %, 1 % a 1,5 % HDP. Kromě toho bylo Španělsko požádáno, aby i) posílilo účinnost institucionálního rámce dalším zvýšením transparentnosti při provádění zákona o rozpočtové stabilitě, jakož i zřízením nezávislé fiskální rady, která by prováděla analýzy, poskytovala poradenství a sledovala soulad fiskální politiky s vnitrostátními fiskálními pravidly a fiskálními pravidly EU, ii) podniklo konkrétní kroky k získání kontroly nad rostoucím strukturálním schodkem v systému sociálního zabezpečení a iii) kladlo větší důraz na prorůstovou povahu konsolidace, včetně provádění systematických přezkumů výdajů a daňového systému. Dále se v doporučení uvádělo, že pro zajištění úspěchu strategie fiskální konsolidace je důležité podpořit fiskální konsolidaci ucelenými strukturálními reformami v souladu s doporučeními Rady Španělsku v souvislosti s evropským semestrem a postupem při makroekonomické nerovnováze.

(5) Podle prognózy Komise z jara 2013 prodloužené do roku 2016, z níž vycházelo doporučení Rady ze dne 21. června 2013, měla španělská ekonomika v roce 2013 poklesnout o 1,5 % a v následujících třech letech pak měla růst o 0,9 %, 1,4 % a 1,9 %. Prognóza růstu nominálního HDP uváděla 0,1 % v roce 2013 a 2,0 % v roce 2014 a v následujících dvou letech pak 2,6 % a 3,2 %.

(6) Rada ve svém doporučení stanovila v souladu s čl. 3 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97 lhůtu 1. října 2013, do níž měla být účinná opatření přijata. Dne 15. listopadu 2013 na základě prognózy Komise z podzimu 2013 dospěla Komise k závěru, že Španělsko přijalo účinná opatření v souladu s doporučením Rady ze dne 21. června 2013, ačkoli poukázala na riziko nesouladu v roce 2014. Na tomto základě se Komise domnívala, že v daný moment není nutné přijímat v rámci postupu při nadměrném schodku další kroky. Od té doby byl postup při nadměrném schodku pozastaven.

(7) V následných hodnoceních bylo opětovně zdůrazněno riziko nesouladu s doporučením Rady ze dne 21. června 2013. V červenci 2014 Rada dospěla k závěru, že opatření, na nichž je založena rozpočtová strategie uvedená v programu stability z roku 2014, musí být dále upřesněna a že je nutné další úsilí, aby bylo doporučení Rady ze dne 21. června 2013 zcela splněno. Na základě posouzení programu stability z roku 2015 Rada v červenci 2015 došla k závěru, že existuje riziko, že Španělsko nedosáhne souladu s ustanoveními Paktu o stabilitě a růstu. Podobně všechna stanoviska Komise k návrhům rozpočtových plánů Španělska na rok 2014, 2015 i 2016 dospěla k závěru, že Španělsku hrozí, že nedodrží pravidla Paktu o stabilitě a růstu. Komise zejména upozornila na rizika spojená se skutečností, že strukturální úsilí v těchto plánech je nižší, než doporučila Rada. Navíc Komise poukázala na rizika ohrožující dosažení cílů celkového schodku.

(8) Dne 9. března 2016 na základě prognózy Komise ze zimy 2016 dospěla Komise rovněž k závěru, že existuje riziko nedodržení stanovené lhůty pro nápravu nadměrného schodku, jelikož se stále očekávala hodnota významně přesahující přechodný cíl celkového salda na rok 2015 ve výši 4,2 % HDP a fiskální úsilí, jehož bylo do té doby dosaženo, zdaleka nedosahovalo doporučené úrovně. Na tomto základě Komise vydala Španělsku doporučení, aby zvýšilo úsilí s cílem zajistit soulad s doporučením Rady ze dne 21. června 2013. Za tím účelem bylo Španělsku

doporučeno, aby i) přijalo opatření k zajištění včasné a trvalé nápravy nadměrného schodku, mimo jiné prostřednictvím plného využití vhodných preventivních a nápravných nástrojů uvedených ve španělském zákonu o stabilitě, jejichž cílem je kontrola stavu na nižších úrovních veřejné správy, pokud jde o odchylky od příslušných cílů pro schodek, zadlužení a výdaje, a ii) předložilo Komisi zprávu o opatřeních v reakci na doporučení Komise ve svém aktualizovaném návrhu rozpočtového plánu na rok 2016 nebo nejpozději ve vyhrazené části připravovaného programu stability z roku 2016.

(9) Nové hodnocení opatření, která Španělsko přijalo k odstranění nadměrného schodku do roku 2016 v reakci na doporučení Rady ze dne 21. června 2013, vede k následujícím závěrům:

– Na základě údajů oznámených Španělskem na jaře roku 2016 a potvrzených Komisí (Eurostatem) dne 21. dubna 2016 schodek veřejných financí v roce 2014 činil 5,9 % HDP a v roce 2015 pak 5,1 % HDP, což je nad průběžnými cíli stanovenými Radou ve výši 5,8 % a 4,2 % HDP. Výsledný schodek v roce 2014 byl negativně ovlivněn revizí nominálního HDP směrem dolů, k níž došlo v době druhého oznámení v rámci postupu při nadměrném schodku v říjnu 2015, jakož i operacemi finančního sektoru zvyšujícími schodek, které dosáhly hodnoty 0,1 % HDP. Velký dopad na fiskální výsledek mělo uvolnění fiskální politiky v roce 2015.

– Na základě prognózy Komise z jara 2016 se změna strukturálního salda v roce 2015 odhaduje na –1,0 % HDP, což je výrazně méně než 0,8 % HDP, jak doporučila Rada. Kumulativní změna strukturálního salda v období 2013–2015 činila 0,6 % HDP, tedy podstatně méně než 2,7 % HDP, jak doporučila Rada. Navíc strukturální úsilí upravené o vliv revidovaného růstu potenciálního produktu a neočekávané příjmy či výpadky ve srovnání se základním scénářem, z něhož vychází doporučení, činilo –0,7 % HDP v roce 2015 a –0,2 % HDP během období 2013–2015, a bylo tedy značně nižší než doporučené hodnoty. Při měření metodou zdola nahoru činí v roce 2015 fiskální úsilí –0,5 % HDP a zdá se, že během období 2013–2015 nebylo vyvinuto žádné úsilí, oproti doporučenému úsilí ve výši 1 % a 3 % HDP. Konsolidační opatření, například v souvislosti s reformou veřejné správy a penzijního systému, nedostačovala k tomu, aby vyrovnala dopad některých expanzivních opatření provedených v roce 2015, jako bylo snížení daně z příjmu fyzických a právnických osob a částečné vyplacení dříve pozastavených vánočních prémií, ani tendence k růstu výdajů souvisejících se stárnutím obyvatelstva.

– Inflace ve Španělsku v období 2013–2015 (měřeno deflátorem HDP) byla podstatně nižší, než jak uváděl základní makroekonomický scénář, z něhož doporučení vycházelo (v roce 2014 byla dokonce záporná, konkrétně –0,4 %), čímž se dosažení fiskálních cílů zkomplikovalo. Nepříznivý dopad nízké nebo dokonce záporné inflace na fiskální výsledky Španělska však byl z velké části kompenzován vyšším růstem reálného HDP, než se očekávalo. I přes méně dynamický vývoj deflátoru HDP byla úroveň nominálního HDP v roce 2015 pouze o 1 % nižší, než se předpokládalo v základním scénáři, neboť reálný HDP v témže období stoupal mnohem rychleji. Kromě toho přispívalo ke snížení schodku rychlé vytváření pracovních míst a skladba růstu generující vyšší daňové příjmy.

– Prostředí nízkých úrokových sazeb a silnější hospodářské oživení, než se očekávalo, mimo jiné díky reformám provedeným v reakci na krizi, úspěšnému dokončení programu finanční pomoci a příznivému vývoji na trhu práce, celkově v průběhu let 2014 a 2015 napomáhaly Španělsku snižovat jeho schodek veřejných financí. Fiskální konsolidaci současně komplikovala překvapivě negativní inflace v porovnání s makroekonomickým scénářem, z něhož vycházelo doporučení Rady ze dne 21. června 2013. Neočekávané zisky, zejména v roce 2015, ovšem nebyly využity k rychlejšímu snižování schodku. Místo toho byla fiskální politika uvolněna, zejména prostřednictvím daňové reformy a dynamického růstu výdajů.

(10) Prognóza Komise z jara 2016 předpokládá, že v roce 2016 dosáhne schodek veřejných financí 3,9 % HDP a v roce 2017 pak 3,1 % HDP. Program stability z roku 2016 stanoví pro rok 2016 cílový schodek ve výši 3,6 % HDP a pro rok 2017 pak 2,9 % HDP. Proto Španělsko zjevně nedosáhne v roce 2016 včasné a trvalé nápravy nadměrného schodku. Poměr veřejného dluhu k HDP mírně klesl z 99,3 % v roce 2014 na 99,2 % v roce 2015, a to díky čistému prodeji finančních aktiv, který více než vyrovnal dopad schodku rostoucího rychleji než nominální HDP. Podle prognózy útvarů Komise z jara 2016 se očekává, že poměr dluhu k HDP v roce 2016 opět vzroste na 100,3 % a poté bude klesat.

(11) Od roku 2012 byl španělský fiskální rámec posílen, aby se mimo jiné zabránilo odchylkám a aby se zajistil soulad s cíli týkajícími se pravidel pro schodek, dluh a výdaje na všech úrovních správy. Od doporučení Rady z 21. června 2013 Španělsko dále posílilo svůj domácí fiskální rámec změnou zákona o stabilitě z roku 2012, která má mimo jiné poskytovat pobídky veřejnému sektoru ke snížení nedoplatků vůči obchodním dodavatelům, a vytvořením nezávislé fiskální instituce (AIReF) v listopadu 2013. Přestože však španělský zákon o stabilitě zahrnuje nástroje pro prevenci a nápravu odchylek od vnitrostátních fiskálních cílů, zkušenosti z let 2014 a 2015 ukazují, že tyto nástroje mohly být více využívány. Na základě doporučení Komise z března 2016 začala španělská vláda prosazovat nápravná opatření v zákoně o stabilitě, které dříve nebyla prováděna.

(12) V prosinci 2013 přijalo Španělsko reformu, která reviduje indexaci důchodů a od roku 2019 zavádí automatickou úpravu nových důchodů budoucích důchodců s cílem zohlednit změny v průměrné střední délce života. Kromě toho od června 2013 provádí reformu veřejné správy, aby dosáhla úspor z vyšší efektivity. Zároveň Španělsko v roce 2014 přijalo reformu daně z příjmů právnických a fyzických osob, která obsahovala určité pozitivní prvky, ale nebyla plně financována.

(13) Tyto skutečnosti vedou k závěru, že reakce Španělska na doporučení Rady ze dne 21. června 2013 je nedostatečná. Španělsko nedosáhlo průběžného cíle celkového schodku v roce 2015 a podle prognóz neodstraní svůj nadměrný schodek do roku 2016. Fiskální úsilí je podstatně nižší než to, které doporučila Rada, a nastavení fiskální politiky bylo v roce 2015 dokonce uvolněno,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Španělsko nepřijalo účinná opatření v reakci na doporučení Rady ze dne 21. června 2013.

Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno Španělskému království.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně