

**Brusel 11. července 2016
(OR. en)**

10793/16

**ECOFIN 675
UEM 261**

PRÁVNÍ PŘEDPISY A JINÉ AKTY

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

ROZHODNUTÍ RADY (EU) 2016/...

ze dne ...,

**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. 1467/97¹, 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 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 finance².

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (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

- (4) Ve svém doporučení ze dne 21. června 2013 Rada Španělsku doporučila, aby dosáhlo cíle celkového schodku veřejných financí v roce 2013 ve výši 6,5 % HDP, v roce 2014 ve 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 a unijními fiskálními pravidly, 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 ze dne 21. června 2013 stanovila v souladu s čl. 3 odst. 4 nařízení (ES) č. 1467/97 lhůtu 1. října 2013, v 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 uvedeným doporučením, 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 uvedené doporučení 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 měla expanzivní fiskální politika 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 doporučené Radou. 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 v 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 v 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 prémieí.

- Inflace ve Španělsku v období 2013–2015 (měřeno deflátozem 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, a to i díky reformám provedeným v reakci na krizi a úspěšnému dokončení programu finanční pomoci. 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 ze dne 9. října 2016 začala španělská vláda prosazovat nápravná opatření v zákoně o stabilitě u regionálních vlád, které dříve nebyla prováděna. Ústřední vláda navíc přijala škrty výdajů ve výši 2 miliard EUR.

- (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, například snižování relativního daňového zatížení, 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 expanzivní,

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 nebo předsedkyně
