EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 27. 7. 2016
COM(2016) 517 final

Odporúčanie

VYKONÁVACIE ROZHODNUTIE RADY

o uložení pokuty Španielsku za to, že neprijalo účinné opatrenia na odstránenie nadmerného deficitu

Odporúčanie

VYKONÁVACIE ROZHODNUTIE RADY

o uložení pokuty Španielsku za to, že neprijalo účinné opatrenia na odstránenie nadmerného deficitu

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1173/2011 zo 16. novembra 2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne, a najmä na jeho článok 6,

keďže:

(1) Rada vo svojom rozhodnutí z 12. júla 2016 konštatovala, že Španielsko v reakcii na odporúčanie Rady z 21. júna 2013 podľa článku 126 ods. 7 zmluvy neprijalo žiadne účinné opatrenia na nápravu svojho nadmerného deficitu.

(2) V nadväznosti na rozhodnutie Rady podľa článku 126 ods. 8 zmluvy o tom, že Španielsko neprijalo účinné opatrenia na nápravu nadmerného deficitu, by mala Komisia odporučiť Rade, aby sa uložila pokuta.

(3) Pokuta, ktorá sa má Španielsku uložiť, by v zásade mala predstavovať 0,2 % jeho HDP v predchádzajúcom roku, ale výška pokuty môže byť znížená alebo zrušená z dôvodu výnimočných hospodárskych okolností alebo v nadväznosti na odôvodnenú žiadosť dotknutého členského štátu.

(4) HDP Španielska za rok 2015 predstavovalo 1081,19 miliardy EUR. 0,2 % z uvedeného HDP predstavuje 2162,38 milióna EUR.

(5) V súlade s článkom 2 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 1173/2011 „výnimočné hospodárske okolnosti“ znamenajú okolnosti, keď sa nadmerný deficit verejnej správy prekračujúci referenčnú hodnotu považuje za výnimočný v zmysle článku 126 ods. 2 písm. a) druhej zarážky ZFEÚ a podľa nariadenia (ES) č. 1467/97. Podľa uvedeného nariadenia je tento nadmerný deficit výnimočný, ak nastal v dôsledku i) nezvyčajnej udalosti mimo kontroly dotknutého členského štátu, ktorá má výrazný vplyv na finančnú situáciu verejnej správy alebo ii) prudkého hospodárskeho poklesu, čo znamená zápornej ročnej miery rastu objemu HDP alebo kumulovaného poklesu produkcie počas dlhšieho obdobia s veľmi nízkym ročným objemom rastu HDP v pomere k jeho potenciálu.

(6) Hodnotenie uplatnenia uvedených podmienok na Španielsko vedie k týmto záverom:

- Po desiatich po sebe nasledujúcich štvrťrokoch záporného rastu reálneho HDP sa hospodársky rast v Španielsku obnovil v treťom štvrťroku 2013. Rast reálneho HDP dosiahol 1,4 % v roku 2014 a zvýšil sa na 3,2 % v roku 2015. Podľa aktualizovanej prognózy Komisie z jari 2016 sa očakáva, že rast reálneho HDP v roku 2016 dosiahne 2,9 %. Ide o revíziu smerom nahor o 0,3 percentuálneho bodu v porovnaní s prognózou Komisie z jari 2016, pričom dôvodom je vyššia verejná a súkromná spotreba v prvom štvrťroku tohto roku, než sa očakávalo. V dôsledku toho nenastal prudký hospodársky pokles v období, na ktoré sa vzťahuje odporúčanie Rady z 21. júna 2013 (t. j. obdobie rokov 2013 – 2016).

- Okrem toho v rokoch 2013 – 2016 nedošlo k žiadnej nezvyčajnej udalosti, ktorá by bola mimo kontroly vlády a ktorá by mala výrazný vplyv na verejné financie. Hoci španielska inflácia prekvapila tým, aká je nízka, a v roku 2014 dokonca záporná, jej vplyv na verejné financie nebol významný, pretože ju z veľkej časti kompenzoval rast reálneho HDP vyšší, než sa očakávalo, sprevádzaný rýchlou tvorbou pracovných miest a skladbou rastu generujúcou vyššie daňové príjmy prispievajúce k zníženiu deficitu.

(7) Preto výnimočné hospodárske okolnosti, ktoré by odôvodnili zníženie výšky pokuty, neexistujú.

(8) Španielsko predložilo 13. júla 2016 Komisii odôvodnenú žiadosť, aby Rade odporučila stanoviť výšku pokuty na nulu. Na podporu svojej žiadosti uviedlo Španielsko tieto dôvody:

(9) Španielsko pripomína svoj významný pokrok v rámci realizácie rozsiahleho programu reforiem, napriek veľmi zložitému hospodárskemu kontextu, ktorý sa ukázal ako rozhodujúci pri podpore výrazného oživenia hospodárskej činnosti a tvorbe pracovných miest, ako aj náprave nahromadených nerovnováh. Zároveň zdôrazňuje významné fiškálne úsilie vyvinuté v reakcii na krízu a negatívny vplyv nízkej a dokonca zápornej inflácie na proces fiškálnej úpravy a hospodárstvo ako celok. Poukazuje aj na metodické otázky v súvislosti s tvrdením, že pomocou súčasnej metodiky nie je v prípade Španielska možné posúdiť dodržiavanie Paktu stability a rastu tak, aby sa zohľadnili prekvapenia v podobe zápornej inflácie, či presne zmerať rast potenciálneho HDP. Napokon referuje o prijatých opatreniach a záväzkoch na zníženie deficitu verejných financií v roku 2016 a potvrdzuje záväzok napraviť nadmerný deficit do roku 2017.

(10) Posúdenie uvedených tvrdení vedie k nasledujúcim úvahám.

(11) Španielske hospodárstvo zaznamenalo v posledných rokoch výrazný obrat, a to aj vďaka reformám realizovaným v náročnom hospodárskom prostredí, ktoré pomohli zmierniť existujúce nepružné miesta na trhu práce a trhu s výrobkami. Úspešné ukončenie programu finančnej pomoci na rekapitalizáciu finančných inštitúcií v Španielsku začiatkom roku 2014 a významné štrukturálne reformy, ktoré sa popritom vykonali, vytvorili solídny základ pre oživenie hospodárstva. Aj po ukončení programu Španielsko pokračovalo vo vykonávaní štrukturálnych reforiem vrátane reformy rámca pre platobnú neschopnosť, dokončenia reštrukturalizácie bankového sektora, reformy verejnej správy a zriadenia nezávislej fiškálnej rady. Vďaka menovej politike a posilnenému rámcu riadenia eurozóny tieto kroky pripravili cestu pre návrat prílevu kapitálu a lepšie finančné podmienky. Keď sa rast v druhej polovici roku 2013 obnovil, pokročila aj obnova vnútornej a vonkajšej rovnováhy, a to vďaka zvyšovaniu konkurencieschopnosti, ktoré navodila reforma. Oživenie je sprevádzané výraznou tvorbou pracovných miest, podporované pokračujúcim obmedzovaním rastu miezd a vplyvom reforiem trhu práce. Vážne problémy pretrvávajú bez ohľadu na pokrok pri obnove rovnováhy v hospodárstve, keďže stále vysoký súkromný a verejný dlh, ktorý sa odzrkadľuje vo veľmi veľkom objeme čistých vonkajších záväzkov, vystavuje krajinu rizikám vyplývajúcim zo zmien nálady na trhu a stále vysoká nezamestnanosť brzdí makroekonomické úpravy.

(12) Hoci Španielsko neprijalo účinné opatrenia na odstránenie nadmerného deficitu v súlade s odporúčaním Rady z 21. júna 2013, treba uznať, že Španielsko vyvinulo značné fiškálne úsilie na nápravu svojho nadmerného deficitu už v rozpočte na rok 2012 a v menšej miere v rozpočte na rok 2013. Po tomto podstatnom fiškálnom štrukturálnom úsilí sa v náročných ekonomických podmienkach, ktoré zasiahli

sociálnu súdržnosť, dostavila únava z konsolidácie, na ktorú sa upozornilo v rozhodnutí Rady z 12. júla 2016. Bez ohľadu na silné oživenie hospodárstva od tretieho štvrťroka 2013 však Španielsko naďalej zažívalo nepriaznivé hospodárske podmienky počas obdobia, na ktoré sa vzťahovalo posledné odporúčanie Rady. Produkčná medzera dosiahla – 8,5 % potenciálneho HDP v roku 2013, a hoci sa rýchlo zmenšuje, je stále pri výške – 4,0 % v roku 2015 vo veľkej miere záporná. Miera nezamestnanosti kulminovala v roku 2013, keď dosiahla 26,1 %, a sociálne vylúčenie a nerovnosť sa v dôsledku krízy zhoršili, čím celkový podiel ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením v roku 2014 dosiahol 29,2 %, čo predstavuje jednu z najvyšších mier v EÚ.

(13) V tomto kontexte treba uviesť, že hoci niektoré opatrenia prijaté v posledných rokoch mali negatívny priamy dosah na verejné financie, v strednodobom až dlhodobom horizonte môžu prispieť k rastu a zamestnanosti, a tým aj k udržateľnosti verejných financií. Výnimky a úľavy v súvislosti s príspevkami sociálneho zabezpečenia prispeli k pretrvávajúcemu deficitu verejných financií, ale do určitej miery podporili sociálnu súdržnosť tým, že sa zamerali na ľudí s nižším príjmom, menej kvalifikovaných pracovníkov a nové zmluvy na dobu neurčitú. Daňové reformy prijaté koncom roka 2014, hoci nedostatočne financované, sú zamerané na to, aby daňové štruktúry boli priaznivejšie pre rast, ako aj na zlepšenie daňovej správy a sociálnej spravodlivosti.

(14) V nadväznosti na odporúčanie Komisie z 9. marca 2016 týkajúce sa opatrení, ktoré má Španielsko prijať v záujme zabezpečenia včasnej nápravy svojho nadmerného deficitu prijala dočasná španielska vláda na rok 2016 opatrenia na zníženie deficitu, čo je vítané. Najmä s ohľadom na vykonávacie ustanovenia vo vnútroštátnych právnych predpisoch na presadzovanie fiškálnej disciplíny v miestnej štátnej správe, vláda 6. apríla požadovala, aby 12 miestnych štátnych správ znížilo rozpočtové prostriedky s cieľom splniť cieľové hodnoty deficitu na rok 2016. Hoci zníženie výdavkov na rok 2016, ktoré tieto správy doteraz prijali, je podstatne nižšie ako hodnota uvedená v programe stability na rok 2016, ústredná vláda Španielska schválila zníženie rozpočtových prostriedkov vo výške približne 0,2 % HDP. Španielska dočasná vláda 13. júla oznámila svoj záväzok zaviesť ďalšie vítané opatrenia na zníženie deficitu. Pokiaľ ide o stranu príjmov, zmeny týkajúce sa dane z príjmov právnických osôb, ktoré majú byť prijaté po vytvorení novej vlády, boli naplánované na účely vyrovnania strát v príjmoch vo výške približne 0,5 % HDP, ktoré sa očakávajú na rok 2016 v nadväznosti na zmeny nariadenia o splátkach (*Pagos fraccionados*) dane z príjmu právnických osôb, tak, aby sa zabezpečilo, že príjmy z daní z príjmu právnických osôb dosiahnu úroveň predpokladanú v programe stability na rok 2016. Na strane výdavkov môže presunutie dátumu uzávierky účtovného roka ústrednej vlády, ktoré bolo prijaté 14. júla, pomôcť obmedziť vývoj výdavkov v druhej polovici roku 2016. Tieto opatrenia však stále podliehajú značným implementačným rizikám najmä v súvislosti s otázkou včasného prijatia potrebných zmien v zákone o dani z príjmu právnických osôb parlamentom a otázkou, či tieto zmeny budú postačujúce na kompenzáciu očakávaného poklesu príjmov z dane z príjmu právnických osôb. Vláda sa takisto zaviazala prijať ďalšie opatrenia proti daňovým podvodom.

(15) V odôvodnenej žiadosti Španielska Komisii sa taktiež zdôrazňuje negatívny vplyv nízkej a dokonca zápornej inflácie na proces fiškálnej úpravy a hospodárstvo ako celok. Ako sa uviedlo aj v rozhodnutí Rady z 12. júla 2016, v rokoch 2013 – 2015 bola španielska inflácia (meraná na základe deflátora HDP) výrazne pod mierou inflácie predpokladanou v základnom makroekonomickom scenári (v roku 2014 dosiahla dokonca zápornú hodnotu, a to –0,4 %). 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.

(16) Španielsko okrem toho poukazuje na metodické otázky týkajúce sa tvrdenia, že pomocou súčasnej metodiky účinných opatrení nie je v prípade Španielska možné zohľadniť prekvapenia v podobe zápornej inflácie alebo presne zmerať rast potenciálneho HDP. V súvislosti s možným podhodnotením štrukturálneho úsilia, ktoré Španielsko vyvinulo, je potrebné pripomenúť, že na odhad potenciálneho rastu uplatňuje Komisia spoločne dohodnutú metodiku produkčnej funkcie, ktorú schválila Rada. Pokiaľ ide o vplyv zápornej inflácie, Komisia vo svojej analýze uznáva, že metóda dohodnutá v súvislosti s fiškálnym dohľadom – a založená na korekcii celkového salda prostredníctvom odhadov potenciálnej produkcie – môže pri šoku zo zápornej inflácie viesť k podhodnoteniu štrukturálneho úsilia. Tento prístup sa však dopĺňa o tzv. opatrenie fiškálneho úsilia „zdola nahor“, ktorým sa posudzuje, či sa plnia ciele v oblasti výdavkov a vykonávajú plánované diskrečné opatrenia na strane príjmov. Na rozdiel od zmeny štrukturálneho salda, toto opatrenie „zdola nahor“ po šoku z dezinflácie pravdepodobne fiškálne úsilie nadhodnotí. V prípade Španielska aj z používania tejto metodiky „zdola – nahor“ vyplýva, že v rokoch 2013 – 2015 sa nevyvinulo žiadne kumulované úsilie oproti odporúčanému kumulatívnemu štrukturálnemu úsiliu vo výške 3,0 % HDP.

(17) Vzhľadom na odôvodnenú žiadosť Španielska a so zreteľom na predchádzajúce skutočnosti, predovšetkým hlboké štrukturálne reformy, ktoré španielska vláda vykonala od roku 2012 a ktoré stále prebiehajú, náročné hospodárske prostredie počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje odporúčanie Rady z júna 2013, záväzky znižujúce deficit, ktoré oznámila španielska dočasná vláda vo svojej odôvodnenej žiadosti popri konsolidačných opatreniach, ktoré boli zavedené v nadväznosti na odporúčanie Komisie z 9. marca 2016 týkajúce sa opatrení, ktoré má Španielsko prijať v záujme zabezpečenia včasnej nápravy svojho nadmerného deficitu, sa zrušenie pokuty vo výške 0,2 % HDP považuje za oprávnené,

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Pokuta vo výške 0,2 % HDP, ktorá sa má uložiť Španielsku za to, že neprijalo účinné opatrenia v reakcii na odporúčanie Rady z 21. júna 2013, je zrušená.

Článok 2

Toto rozhodnutie je určené Španielskemu kráľovstvu.

V Bruseli

Za Radu
predseda