



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 18.5.2016
COM(2016) 329 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Španělska na rok 2016

a stanovisko Rady k programu stability Španělska z roku 2016

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Španělska na rok 2016

a stanovisko Rady k programu stability Španělska z roku 2016

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy², a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise³,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu⁴,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu⁵, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority této roční analýzy potvrdila Evropská rada ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování⁶, ve které je Španělsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum. Téhož dne přijala Komise také doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny⁷. Toto doporučení potvrdila Evropská rada

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2016) 329 final.

⁴ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 a P8_TA(2016)0060.

⁵ COM(2015) 690 final.

⁶ COM(2015) 691 final.

⁷ COM(2015) 692 final.

ve dnech 18.–19. února 2016 a Rada jej přijala dne 8. března 2016. Španělsko by jakožto země, jejíž měnou je euro, mělo vzhledem k úzkému propojení ekonomik v hospodářské a měnové unii zajistit, aby bylo uvedené doporučení splněno v plném rozsahu a včas.

- (2) Dne 26. února 2016 byla zveřejněna zpráva o Španělsku⁸. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Španělsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 14. července 2015 i národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Do zprávy byl rovněž zahrnut hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Dne 8. března 2016 Komise zveřejnila výsledky hloubkového přezkumu⁹. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že se Španělsko potýká s makroekonomickými nerovnováhami. Zejména vysoké vnitřní a vnější zadlužení, a to jak veřejné tak soukromé, představuje v souvislosti s vysokou nezaměstnaností i nadále slabé místo. Mimořádně důležité je přijmout opatření, jež by snížila riziko nepříznivých účinků na španělské hospodářství a vzhledem k jeho velikosti i nepříznivých vedlejších účinků na hospodářskou a měnovou unii. Navzdory zlepšení salda běžného účtu se nepředpokládá, že čisté vnější závazky dosáhnou v krátkodobém horizontu obezřetné úrovně. Snižování zadluženosti soukromého sektoru je na dobré cestě, přičemž je částečně podporováno příznivými podmínkami růstu, ale potřeba snižování zadlužení je naléhavá a veřejný dluh zůstává vysoký. Byla přijata opatření ve finančním sektoru a v rámci pro řešení platební neschopnosti podniků a fyzických osob; je však zapotřebí dalších kroků v oblasti inovací a dovedností a pokud jde o dodržování Paktu o stabilitě a růstu.
- (3) Dne 29. dubna 2016 předložilo Španělsko svůj národní program reforem na rok 2016 a dne 30. dubna 2016 svůj program stability z roku 2016. Vzhledem k provázanosti obou programů probíhalo jejich posuzování současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení (EU) č. 1303/2013 může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí¹⁰.
- (5) Na Španělsko se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu. Ve svém programu stability na rok 2016 Španělsko plánuje dosáhnout cílové hodnoty celkového schodku ve výši 3,6 % HDP v roce 2016 a 2,9 % HDP v roce 2017. Náprava nadměrného schodku se tudíž chystá o rok později, než jak v současné době doporučuje Rada, přičemž hlavních cílů nebylo v letech 2014 a 2015 dosaženo. Tyto cíle předpokládají úplnou realizaci trvalých úspor ve výši 0,4 % HDP na úrovni ústřední vlády a regionálních vlád, jak bylo oznámeno v reakci na autonomní doporučení Komise ze dne 9. března 2016. Schodek pak má dále klesat až na 1,6 % HDP v roce 2019. Dosažení střednědobého cíle v podobě vyrovnaného rozpočtu ve strukturálním vyjádření se však v časovém horizontu programu stability neplánuje. Konkrétně se očekává, že přepočítané strukturální saldo se v letech 2016 a

⁸ SWD(2016) 78 final.

⁹ COM(2016) 95 final.

¹⁰ COM(2014) 494 final.

2017 zlepši jen nepatrně na -2½ % HDP a dále bude pomalu klesat až na hodnotu -2¾ % HDP v roce 2019. Poměr veřejného dluhu k HDP klesl v roce 2015 jen minimálně na 99,2 % HDP a očekává se, že v letech 2016 a 2017 bude mírně klesat, přičemž v dalších letech dojde k většímu poklesu až na 96 % HDP v roce 2019, kdy se primární saldo změní v přebytek. Makroekonomický scénář, na němž jsou založeny tyto rozpočtové projekce, je pro roky 2016 a 2017 realistický, na další období však vyznívá poněkud optimisticky. Tento scénář potvrdil nezávislý španělský orgán pro fiskální odpovědnost (AIReF). Prognóza Komise z jara 2016 předpokládá, že schodek dosáhne 3,9 % HDP v roce 2016 a 3,1 % HDP v roce 2017, což je nad úroveň hlavních cílů stanovených v programu stability. Španělsko tedy pravděpodobně nenapraví stav nadměrného schodku do roku 2016, jak doporučila Rada. Rizika týkající se cílových schodků v programu pramení zejména z nejistoty panující kolem realizace úspor z opatření z března/dubna 2016. Vzhledem k tomu, že se očekává, že strukturální schodek během obou let mírně naroste, není fiskální úsilí v souladu s požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Rada se na základě svého posouzení programu stability a s ohledem na prognózu Komise z jara 2016 domnívá, že existuje riziko, že Španělsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží. Je proto zapotřebí dalších opatření k zajištění souladu v letech 2016 a 2017.

- (6) Komise bude podle čl. 10 odst. 1 nařízení (ES) č. 1467/97 pravidelně sledovat provádění opatření, která Španělsko učiní v reakci na poslední doporučení Rady v souladu s čl. 126 odst. 7 SFEU. Komise proto Radě doporučí vhodná opatření, která je třeba přijmout v rámci postupu při nadměrném schodku.
- (7) Od roku 2012 byl španělský fiskální rámec posílen, aby se mimo jiné zabránilo odchylkám a aby se zajistil soulad s cíli týkajícími se schodku, dluhu a výdajů na všech úrovních správy. Kromě toho bylo v polovině roku 2015 schváleno (dobrovolné) prováděcí pravidlo na regionální úrovni, které má omezit nárůst výdajů na zdravotní péči a léčivé přípravky, a v listopadu 2015 byla podepsána dohoda mezi vládou a farmaceutickým průmyslem s cílem napomoci racionalizaci výdajů v oblasti léčiv. Navzdory tomu většina regionů ani sektor sociálního zabezpečení v roce 2015 zdaleka nesplnily své vnitrostátní fiskální cíle. Ústřední, regionální ani místní subsektory vládních institucí výdajové pravidlo zákona o stabilitě nedodržely a růst výdajů na léčivé přípravky, konkrétně v nemocnicích, dále pokračoval, a to i bez započtení dopadů nových způsobů léčby žloutenky typu C.
- (8) V oblasti zadávání veřejných zakázek si Španělsko vede dobře, pokud jde o kvalitu právních předpisů a dostupnost přezkumných řízení. Bylo vyvinuto úsilí o racionalizaci veřejných zakázek, zejména prostřednictvím mechanismů společného zadávání veřejných zakázek. Při realizaci veřejných zakázek jsou však mezi jednotlivými správami rozdíly a nedostatečné kontrolní mechanismy brání správnému uplatňování pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Počet údajných porušení právních předpisů EU v oblasti zadávání veřejných zakázek, na které byla Komise v posledních letech upozorněna, byl relativně vysoký. Kromě toho španělský účetní dvůr upozornil na některé nedostatky, jako jsou časté používání jednacího řízení bez předchozího uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení, opakované změny smluv, dělení zakázek na menší a nedostatečná přesnost a jasnost některých dokumentů k zadávacímu řízení a správních rozhodnutí.
- (9) Španělsko učinilo značný pokrok v restrukturalizaci finančního sektoru. Byl proveden zákon o spořitelnách za účelem posílení jejich správy a snížení většinových podílů držaných bankovními nadacemi. Značně pokročilo provádění plánů restrukturalizace bank, které obdrží pomoc státu. Španělská centrální banka změnila

stávající režim účetnictví pro úvěrové instituce a přijala nový rámec pro španělskou společnost SAREB spravující aktiva. Tento nový rámec umožní společnosti SAREB adekvátně řešit případy znehodnocení aktiv a napomůže při přizpůsobování jejich politik pro snižování zadluženosti věrohodným tržním předpokladům.

- (10) Díky reformám trhu práce provedeným v posledních letech zaměstnanost lépe reaguje na růst a obnovila se tvorba pracovních míst, jež je podporována zvýšenou flexibilitou a pokračujícím zpomalováním růstu mezd. Kolektivní smlouvy tento trend podpořily, a to i v důsledku meziodvětvové dohody z června 2015. Nedávné zvýšení celkové zaměstnanosti bylo způsobeno zejména uzavíráním smluv na dobu určitou, ačkoliv se pomalu zvyšuje i počet nově podepsaných smluv na dobu neurčitou. Využívání pobídek pro poskytování nových stálých pracovních míst však zůstává omezeno, přičemž podíl dočasných pracovníků je i nadále jedním z nejvyšších v EU a jejich příležitosti pro přechod na smlouvu na dobu neurčitou jsou stále malé. Krátkodobé trvání smluv na dobu určitou omezuje motivaci investovat do lidského kapitálu, což brání růstu produktivity. Nezaměstnanost je i přes rychlý pokles stále velmi vysoká, a to především mezi mladými lidmi, a její průměrná délka se zvyšuje. Trvale vysoká dlouhodobá nezaměstnanost naznačuje, že nezaměstnanost se stane trvalým jevem, což negativně ovlivňuje pracovní a sociální podmínky. Téměř 60 % dlouhodobě nezaměstnaných osob má nízkou kvalifikaci, což vyžaduje vhodné aktivní a pasivní politiky na trhu práce a v oblasti odborné přípravy s cílem řešit obecný nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi a zabránit ztrátám kvalifikace v této skupině. Interakce se zaměstnavateli při přípravě vzdělávacích programů je stále slabá.
- (11) Účinnost aktivačních opatření a aktivních opatření na trhu práce do značné míry závisí na kapacitě služeb zaměstnanosti navrhovat a poskytovat příjemcům individualizovanou podporu. Provádění nedávných reforem aktivních politik trhu práce postupuje pomalu a schopnost veřejných služeb zaměstnanosti poskytovat efektivní, individuální poradenství a pomoc při hledání zaměstnání je stále omezená. Limitovaná zůstává i spolupráce mezi regionálními veřejnými službami zaměstnanosti a soukromými agenturami zprostředkujícími zaměstnání. Spolupráce mezi službami zaměstnanosti a sociálními službami se navíc v různých regionech liší, což brání poskytování koordinované pomoci osobám vzdáleným pracovnímu trhu, zejména těm, které dostávají minimální příjem. Mezi regiony existují značné rozdíly, pokud jde o režimy podpory příjmů, například v podmínkách dodání, požadavcích na způsobilost, pokrytí a přiměřenosti, přičemž problémy s převáděním sociálních dávek brání meziregionální pracovní mobilitě. Kromě toho jsou též poměrně omezené informace týkající se přechodu ze systémů minimálního příjmu do zaměstnání. Španělsko v současné době připravuje přehled národních a regionálních režimů podpory příjmů v zemi, jež jsou k dispozici na vnitrostátní a regionální úrovni. Účinnost rodinných dávek a příspěvků na bydlení ve snižování chudoby zůstává navzdory přijetí některých opatření omezená a zejména ženy odrazuje od hledání práce nedostatek vhodné a dostupné péče o děti a poskytování dlouhodobé péče.
- (12) Stále rychlejší změny v sektorovém složení zaměstnanosti, jež Španělsko zažívá od roku 2008, jsou doprovázeny zvyšujícím se nesouladem mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi. Celkově nízká úroveň dovedností omezuje přechod k činnostem s vyšší přidanou hodnotou a brání růstu produktivity. Navzdory vysoké míře dosaženého terciárního vzdělání není nabídka dovedností dostatečně sladěna s potřebami trhu práce a míra zaměstnanosti čerstvých absolventů terciárního

vzdělávání patří mezi nejnižší v Evropě, přičemž významný podíl absolventů vykonává práce, u kterých se nevyžaduje vysokoškolské vzdělání. Spolupráce mezi univerzitami a podniky je navíc stále slabá, navzdory mírnému zlepšení za posledních pět let, které je částečně podporováno iniciativami k posílení zastoupení podniků v univerzitních správních radách. Překážky pro užší spolupráci zhoršuje snížená mobilita akademických pracovníků, nepružnost systému správy univerzit a administrativní problémy, s nimiž se potýkají úřady pro předávání výsledků výzkumů (Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación).

- (13) Politika výzkumu a inovací ve Španělsku čelí několika výzvám. Interakce mezi veřejným a soukromým výzkumem je slabá. Intenzita výzkumu a vývoje (výdaje na výzkum a vývoj v poměru k HDP) a inovační výkonnost ve Španělsku nadále klesá, přičemž zde existuje jen relativně nízký počet inovativních firem a pobídky pro spolupráci mezi veřejným výzkumem a podniky jsou omezené. Pokud jde o většinu ukazatelů podnikatelských inovací, jsou výsledky Španělska nedostatečné. Rozdíl týkající se výdajů na intenzitu výzkumu a vývoje oproti EU jako celku je zvláště výrazný v případě investic do výzkumu a vývoje ze strany soukromého sektoru (0,6 % ve Španělsku ve srovnání s 1,3 % v EU jako celku). Rizikový kapitál se ve Španělsku stále ještě dost nevyužívá, zejména pokud jde o počáteční fáze. Nedostatečná koordinace politik výzkumu a vývoje ve Španělsku vedla k roztržičnosti subjektů a programů na podporu inovační činnosti a na posílení spolupráce mezi vědou a podniky na regionální úrovni, což vytváří značné problémy pro podniky, zejména pro ty menší. Nízká účast podniků v inovačních činnostech by mohla poukazovat na nedostatek rámcových podmínek a pobídek povzbuzujících inovace. Jak je zdůrazněno ve vzájemném hodnocení španělského systému výzkumu a inovací Výboru pro Evropský výzkumný prostor a inovace (ERAC) z roku 2014, neúspěšnější systémy veřejného výzkumu jsou řízeny vyššími stupni hodnocení a vyvozování odpovědnosti, než jsou ve Španělsku. V této souvislosti je třeba uvést, že se přidělování veřejných finančních prostředků pro činnosti výzkumu a vývoje na univerzitách a ve veřejných výzkumných organizacích obvykle neprovádí na základě výkonnosti, což snižuje motivaci ke zlepšení kvality a relevantnosti vědeckých výstupů.
- (14) Malá průměrná velikost španělských podniků částečně vysvětluje přetrvávající nízkou produktivitu španělského hospodářství. Růst firem v kombinaci se zlepšováním lidského kapitálu, inovacemi, technologiemi, přístupem k financím a efektivním soudnictvím by mohl povzbudit celkovou produktivitu. V roce 2015 došlo k posílení obchodních investic do podniků podporovanému dynamickým vývojem poptávky, nízkými výpůjčními náklady a probíhající korekcí rozvahy ze strany podnikového sektoru a domácností. Španělsko přijalo různá opatření k usnadnění rozvoje podnikání. Například nedávno přijatý zákon o financování podniků by měl usnadnit přístup malých a středních podniků k financím. Kromě toho je nyní povinné předběžné posouzení potenciálního dopadu nových předpisů na malé a střední podniky. Doba a počet povolení potřebné pro založení podniku a zahájení některých hospodářských činností zůstávají nicméně relativně vysoké.
- (15) Značné rozdíly mezi jednotlivými španělskými regiony, pokud jde o regulační postupy, včetně získání oprávnění k podnikání, mohou omezovat růstovou kapacitu podniků. O snížení překážek v přístupu k hospodářským činnostem a v jejich provádění napříč španělskými regiony a o zlepšení právní úpravy usiluje zákon o jednotnosti trhu. Ten by mohl mít teoreticky významný dopad na odstranění překážek pro investice a na usnadnění vydávání oprávnění k podnikání a podporu

podnikatelských činností i růstu společností. Nicméně regionální vlády tento zákon tři roky po začátku jeho používání provádějí jen pomalu. Stejně tak přínosy reformy maloobchodního sektoru z roku 2014 závisejí na regionálních vládách, které musejí přijmout nezbytné prováděcí akty. Odstranění překážek v přístupu k odvětví svobodných povolání by kromě toho mohlo zlepšit produktivitu v ostatních odvětvích, která tyto vstupy používají. Kromě provedení směrnice o službách do španělského práva nedošlo k žádnému pokroku ohledně horizontální reformy předpisového rámce pro regulovaná povolání a profesní sdružení, kromě oblasti certifikace projektů profesní radou. Reforma plánovaná postupně v několika národních programech reforem nebyla přijata. Tato reforma měla určit profese vyžadující registraci v profesní organizaci, upravit problematiku transparentnosti a odpovědnosti profesních organizací, otevřít trh neodůvodněně vyhrazených činností a zabezpečit jednotnost trhu při přístupu ke službám poskytovaným svobodnými povoláními a při výkonu těchto služeb ve Španělsku.

- (16) V kontextu evropského semestru provedla Komise analýzu hospodářské politiky Španělska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Španělsku pro rok 2016. Posoudila také program stability a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Španělsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku ve Španělsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v EU je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni EU. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 4.
- (17) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada program stability, přičemž její stanovisko¹¹ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.
- (18) Rada na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení přezkoumala národní program reforem a program stability. Doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 4,

DOPORUČUJE Španělsku v období 2016–2017:

- 1) Zajistit do roku 2017 trvalou nápravu nadměrného schodku pomocí snížení schodku veřejných financí na 3,7 % HDP v roce 2016 a na 2,5 % HDP v roce 2017, a to přijetím potřebných strukturálních opatření a využíváním veškerých neočekávaných zisků ke snižování schodku a dluhu. Tato opatření jsou v souladu se zlepšením strukturálního salda ve výši 0,25 % HDP v roce 2016 a 0,5 % HDP v roce 2017. Provést na všech úrovních státní správy nástroje stanovené v zákoně o fiskálním rámci. Posílit kontrolní mechanismy pro zadávání veřejných zakázek a koordinaci politik v oblasti zadávání veřejných zakázek na různých úrovních státní správy.
- 2) Přijmout další opatření pro zlepšení integrace na trhu práce pomocí zaměření na individualizovanou podporu a zlepšení účinnosti vzdělávacích činností. Zvýšit kapacitu regionálních služeb zaměstnanosti a posílit jejich koordinaci se sociálními službami. Řešit nedostatky a rozdíly v systémech minimálního příjmu a zlepšit programy na podporu rodiny, včetně přístupu ke kvalitní péči o děti a k dlouhodobé péči.

¹¹ Podle čl. 5 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

- 3) Přijmout další opatření ke zlepšení relevantnosti terciárního vzdělání pro pracovní trh, mimo jiné pomocí poskytování pobídek pro spolupráci mezi univerzitami, podniky a výzkumem. Zvýšit poskytování finančních prostředků veřejným výzkumným organizacím a univerzitám na základě výkonnosti a podpořit investice soukromého sektoru do výzkumu a vývoje.
- 4) Urychlit provádění zákona o jednotnosti trhu na regionální úrovni. Zajistit provádění přijatých reformních opatření pro odvětví maloobchodu autonomními oblastmi. Přijmout plánovanou reformu svobodných povolání a profesních sdružení.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*