

DECYZJE

DECYZJA RADY (UE) 2017/984

z dnia 8 sierpnia 2016 r.

wzywająca Hiszpanię do podjęcia środków służących ograniczeniu deficytu uznanemu za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 126 ust. 9,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego.
- (2) Pakt stabilności i wzrostu opiera się na dążeniu do zapewnienia dobrego stanu finansów państwa jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy. Pakt stabilności i wzrostu obejmuje rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 ⁽¹⁾, przyjęte w celu zapewnienia szybkiej korekty nadmiernych deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (3) W dniu 27 kwietnia 2009 r., zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), Rada podjęła decyzję, w której stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Hiszpanii, i wydała zalecenie skorygowania nadmiernego deficytu najpóźniej do 2012 r., zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE. Od tego czasu Rada wydała na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE trzy nowe zalecenia skierowane do Hiszpanii (w dniach 2 grudnia 2009 r., 10 lipca 2012 r. i 21 czerwca 2013 r.), przedłużając termin korekty nadmiernego deficytu odpowiednio do 2013 r., 2014 r. i 2016 r. We wszystkich tych trzech zaleceniach Rada uznała, że Hiszpania podjęła skuteczne działania, lecz wystąpiły nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych ⁽²⁾.
- (4) W dniu 12 lipca 2016 r., zgodnie z art. 126 ust. 8 TFUE, Rada podjęła decyzję, w której stwierdziła, że Hiszpania nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.
- (5) Zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli działania uczestniczącego państwa członkowskiego nie są wprowadzane w życie lub w opinii Rady działania te okazują się nieadekwatne, wówczas Rada natychmiast podejmuje decyzję na podstawie art. 126 ust. 9 TFUE.
- (6) Komisja zaktualizowała swoją prognozę z wiosny 2016 r. o informacje dostępne za okres do dnia 19 lipca 2016 r. Na tej podstawie prognozowany na 2016 r. wzrost realnego PKB skorygowano w górę o 0,3 punktu procentowego w porównaniu z prognozą z wiosny (do 2,9 %) i w dół na 2017 r. (2,3 % wobec 2,5 % z wiosny). Według prognoz realny PKB w 2018 r. wzrośnie o 2,1 % wobec 3,2 % w 2015 r. Dynamika wzrostu gospodarczego będzie zatem maleć, choć utrzyma się na solidnym poziomie, czemu nadal sprzyjać będą reformy podjęte w odpowiedzi na kryzys oraz pomyślna realizacja programu pomocy finansowej. Ożywieniu gospodarczemu nadal towarzyszy tworzenie licznych nowych miejsc pracy w kontekście dalszego umiarkowanego wzrostu płac, czemu sprzyjają także reformy rynku pracy. Do wzrostu gospodarczego przyczyniają się również niskie ceny ropy naftowej. Jednocześnie oczekuje się, że w 2016 r. inflacja wyniesie -0,3 %. Istnieje jednak ryzyko osłabienia prognozowanego wzrostu gospodarczego, zwłaszcza od 2017 r., związane m.in. z wynikiem referendum w Zjednoczonym Królestwie w sprawie członkostwa tego państwa w Unii, który zwiększył poziom niepewności i może spowodować negatywne konsekwencje dla wymiany handlowej i popytu krajowego.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽²⁾ Wszystkie dokumenty na temat procedury nadmiernego deficytu dotyczącej Hiszpanii dostępne są pod adresem: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/spain_en.htm.

- (7) Według zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2016 r. oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 4,6 % PKB w 2016 r., 3,3 % PKB w 2017 r. i 2,7 % PKB w 2018 r. (w porównaniu z założonym w programie stabilności poziomem wynoszącym 3,6 %, 2,9 % i 2,2 % PKB odpowiednio w 2016 r., 2017 r. i 2018 r. i założonym w prognozie z wiosny deficytem wynoszącym 3,9 % PKB w 2016 r. i 3,1 % PKB w 2017 r.). Wyższy prognozowany deficyt wynika częściowo z faktu, że w zaktualizowanej prognozie Komisji uwzględniono niższą (0,2 % PKB) niż założono w programie stabilności (0,4 % PKB) wartość środków mających na celu ograniczenie wydatków na poziomie instytucji rządowych na szczeblu centralnym oraz instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym, zastosowanych w odpowiedzi na zalecenie Komisji z marca 2016 r., zważywszy na fakt, że niektórych z tych środków nie określono jeszcze na tyle dokładnie, aby móc je uwzględnić w prognozie Komisji przy tradycyjnym założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki. Za różnice te w znacznej części odpowiadają jednak zmiany wprowadzone w przepisach ramowych regulujących podatek dochodowy od osób prawnych, które skutkują niższymi zaliczkami na poczet podatku uiszczanymi przez przedsiębiorstwa (*pagos fraccionados*) w 2016 r. Uszczuplenia wpływów z tytułu płatności zaliczkowych nie określono ilościowo w programie stabilności, a niedobór ten stwierdzono dopiero w kwietniu, gdy przypadał termin płatności pierwszej zaliczki, już po dacie granicznej dla prognozy z wiosny. W zaktualizowanej prognozie Komisji z wiosny 2016 r. niedobór ten oszacowano na 0,5 % PKB w 2016 r. Ponieważ wspomniane zmiany wprowadzają stałe przesunięcie terminu płatności podatków, lecz nie skutkują zmianą stawki podatkowej czy podstawy opodatkowania, nie będą wpływać na wysokość dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych po ustabilizowaniu się sytuacji (począwszy od 2017 r.). Skutkują one natomiast czasowym ubytkiem wpływów podatkowych w 2016 r., który w zaktualizowanej prognozie z wiosny potraktowano jako zdarzenie jednorazowe.

Jeśli chodzi o rok 2017, różnice między zaktualizowaną prognozą z wiosny a programem stabilności wynikają z gorszej niż oczekiwano pozycji wyjściowej oraz faktu, że środków mających na celu uzyskanie oszczędności, zastosowanych w odpowiedzi na zalecenie Komisji z marca 2016 r., nie określono jeszcze na tyle dokładnie, aby móc je uwzględnić przy tradycyjnym założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki. Oczekuje się, że deficyt strukturalny wzrośnie o 0,4 % i 0,1 % PKB odpowiednio w 2016 r. i 2017 r. i pozostanie na niezmiennym poziomie w 2018 r. W 2016 r. za prognozowany wzrost deficytu strukturalnego częściowo odpowiada jednak niższa aktualna prognoza inflacji i wzrostu nominalnego PKB niż prognoza stanowiąca podstawę budżetu na 2016 r., co niekorzystnie wpłynęło na strukturalne przychody budżetowe, uniemożliwiając jednocześnie dokonanie korekty wydatków.

- (8) Relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrosła z 36 % w 2007 r. do około 99 % w 2014 r. W 2015 r. wskaźnik zadłużenia utrzymywał się na względnie stabilnym poziomie, gdyż przychody netto ze sprzedaży aktywów finansowych skompensowały negatywny wpływ wyższego tempa wzrostu deficytu niż tempo wzrostu nominalnego PKB. Według zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2016 r. oczekuje się, że wskaźnik zadłużenia wzrośnie do 100,6 % PKB w 2017 r., natomiast w prognozie z wiosny założono, że zadłużenie wzrośnie do 100,3 % PKB w 2016 r. Chociaż Hiszpanii zdają się bezpośrednio nie zagrażać napięcia budżetowe będące wynikiem tego wysokiego wskaźnika zadłużenia, ryzyko dla zdolności obsługi zadłużenia istotnie wzrośnie w średniookresowej perspektywie, jeżeli sytuacja budżetowa nie ulegnie poprawie. W dłuższej perspektywie na ograniczenie ryzyka dla długookresowej stabilności finansów publicznych pozytywnie wpływa zmniejszenie wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.
- (9) Zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, w decyzji o wezwaniu państwa członkowskiego do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia deficytu zgodnie z art. 126 ust. 9 TFUE Rada wzywa państwo członkowskie do osiągnięcia rocznych celów budżetowych, które w oparciu o prognozę stanowiącą podstawę wezwania są zgodne z minimalną roczną korektą o co najmniej 0,5 % PKB jako punkt odniesienia salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Ponieważ jednak decyzja ta przyjmowana jest w drugiej połowie roku, wysiłek fiskalny konieczny, aby osiągnąć określoną roczną poprawę salda strukturalnego, będzie musiał być jeszcze większy. Należy również mieć na uwadze fakt, że w scenariuszu odniesienia dla nowej ścieżki dostosowania przewidziano początkowo wzrost deficytu strukturalnego o 0,4 % PKB, za co przynajmniej częściowo odpowiada inflacja, która okazała się niższa niż założono w scenariuszu stanowiącym podstawę budżetu na 2016 r., czyli zdarzenie, na które w dużej mierze rząd nie ma wpływu. Uwzględniając ten fakt, za stosowne należy uznać odstąpienie od żądania, by Hiszpania zastosowała w 2016 r. dalsze środki o charakterze strukturalnym.
- (10) Zważywszy, że w 2016 r. nie należy wymagać od Hiszpanii zastosowania żadnych dalszych środków o charakterze strukturalnym, przyznanie Hiszpanii dodatkowego jednego roku na skorygowanie nadmiernego deficytu, co jest regułą zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1467/97, wiązałoby się z koniecznością zapewnienia na tyle dużej rocznej poprawy salda strukturalnego w 2017 r., że miałyby to nadmiernie niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy. W związku z tym za odpowiednie rozwiązanie należy uznać przedłużenie o dwa lata terminu skorygowania nadmiernego deficytu przez Hiszpanię.
- (11) W związku z tym wiarygodna i trwała ścieżka dostosowania wymagałaby od Hiszpanii osiągnięcia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 4,6 %, 3,1 % i 2,2 % PKB odpowiednio w 2016 r., 2017 r. i 2018 r., co odpowiada pogorszeniu salda strukturalnego o 0,4 % PKB w 2016 r. i jego poprawie o 0,5 % PKB tak w 2017 r., jak i w 2018 r. Takie cele budżetowe uwzględniają również potrzebę zrekompensovania wpływu na finanse publiczne wynikającego z efektów drugiej rundy konsolidacji budżetowej poprzez jej oddziaływanie na całą gospodarkę.

- (12) Aby osiągnąć wspomniane wartości docelowe, za konieczne uznaje się wdrożenie dalszych środków strukturalnych wywierających szacunkowy wpływ rządu 0,5 % PKB zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r. Źródłem oszczędności w 2017 r. i 2018 r, które pozwoliłoby osiągnąć wymagany wysiłek strukturalny, mogłoby być m.in. zmniejszenie liczby i zakresu wydatków podatkowych, zwłaszcza obniżonych stawek VAT.
- (13) Ponadto do terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu przyczynić mogłoby się rygorystyczne egzekwowanie na wszystkich szczeblach sektora instytucji rządowych i samorządowych mechanizmów zapobiegawczych i naprawczych przewidzianych w hiszpańskiej ustawie o stabilności. Można by to osiągnąć poprzez zwiększenie automatyzmu stosowania tych mechanizmów. Ponadto rolę reguły wydatkowej zapisanej w ustawie o stabilności w zapewnieniu stabilności finansów publicznych w długim okresie można by zwiększyć poprzez dalsze doprecyzowanie zakresu i definicji kategorii wydatków wymaganych do jej wycięcia oraz poprzez wyraźne zobowiązanie organów administracji publicznej naruszających tę regułę do skompensowania nadmiernych wydatków w roku następującym po roku, w którym przekroczone ich założony poziom.
- (14) Hiszpania powinna również poświęcić należytą uwagę aspektom jakościowym finansów publicznych, w tym swojej polityce zamówień publicznych. W ostatnich latach dochodziło do licznych nadużyć, mających wpływ na stosowanie unijnych przepisów z zakresu zamówień publicznych, na które zwrócono uwagę Komisji. Dane wskazują, że istnieją rozbieżności w stosowaniu zamówień publicznych w zależności od instytucji i podmiotów zamawiających oraz że niewystarczające mechanizmy kontroli *ex post* i *ex ante* utrudniają prawidłowe i jednolite stosowanie przepisów z zakresu zamówień publicznych. Hiszpanię wyróżnia niski wskaźnik publikacji ogłoszeń o zamówieniach oraz stosowanie na względnie szeroką skalę – w porównaniu z innymi państwami członkowskimi – procedur negocjacyjnych bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Prowadzi to do ograniczenia konkurencji ze strony przedsiębiorstw z innych państw członkowskich, a często do bezpośredniego udzielania zamówienia, co wiąże się z wyższymi wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ograniczone korzystanie ze scentralizowanych lub wspólnych zamówień uniemożliwia uzyskanie przyrostu wydajności, co przyczyniłoby się do generowania oszczędności budżetowych. Brak niezależnego organu odpowiedzialnego za zapewnienie wydajności i zgodności z przepisami w obszarze zamówień publicznych w skali kraju utrudnia prawidłowe wdrożenie przepisów dotyczących zamówień publicznych i może stwarzać okazje do nadużyć, co w obu przypadkach wywiera negatywny wpływ na stan finansów publicznych w Hiszpanii.
- (15) Aby przyczynić się do skutecznej realizacji strategii konsolidacji budżetowej, ważne będzie także jej wsparcie poprzez kompleksowe reformy strukturalne, zgodnie z zaleceniami Rady skierowanymi do Hiszpanii w kontekście europejskiego semestru w 2016 r., a w szczególności zaleceniami dotyczącymi korekty zakłóceń równowagi makroekonomicznej w Hiszpanii.
- (16) Zgodnie z art. 126 ust. 9 TFUE Rada może, w ramach swojej decyzji wzywającej do przyjęcia środków na podstawie tego postanowienia, zażądać od danego państwa członkowskiego przedstawienia sprawozdań według precyzyjnego harmonogramu dotyczących podjętych wysiłków dostosowawczych. Zgodnie z art. 5 ust. 1a rozporządzenia (WE) nr 1467/97 sprawozdanie państwa członkowskiego ma zawierać cele dotyczące wydatków i dochodów publicznych oraz określać środki polityki budżetowej zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów, a także informację o działaniach w ramach polityki podejmowanych w odpowiedzi na określone zalecenia Rady. Aby ułatwić monitorowanie zarówno terminu zastosowania się do zaleceń zawartych w niniejszej decyzji, jak i terminu korekty nadmiernego deficytu, Hiszpania powinna przedstawić takie sprawozdanie do dnia 15 października 2016 r., równocześnie z projektem planu budżetowego na 2017 r.
- (17) Hiszpania powinna również składać sprawozdanie Komisji i Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu zgodnie z art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 ⁽¹⁾ i zgodnie ze szczegółowymi wymogami ustanowionymi w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 877/2013 ⁽²⁾. Sprawozdanie to należy przedłożyć po raz pierwszy do dnia 15 stycznia 2017 r., a następnie składać je co trzy miesiące,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Hiszpania musi zlikwidować obecny nadmierny deficyt budżetowy do 2018 r.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 11).

⁽²⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) NR 877/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz.U. L 244 z 13.9.2013, s. 23).

2. Hiszpania musi zmniejszyć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do 4,6 % PKB w 2016 r., do 3,1 % PKB w 2017 r. i do 2,2 % PKB w 2018 r. Takie zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada pogorszeniu salda strukturalnego o 0,4 % PKB w 2016 r. i jego poprawie o 0,5 % PKB zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r., zgodnie ze zaktualizowaną prognozą Komisji z wiosny 2016 r. Hiszpania musi również wykorzystać wszystkie nadzwyczajne dochody w celu przyspieszenia redukcji deficytu i zadłużenia.
3. Oprócz oszczędności, które zostały już uwzględnione w zaktualizowanej prognozie Komisji z wiosny 2016 r., Hiszpania musi przyjąć i w pełni wdrożyć działania konsolidacyjne o wartości 0,5 % PKB zarówno w 2017 r., jak i w 2018 r.
4. Władze Hiszpanii muszą być gotowe przyjąć dalsze środki w przypadku, gdy dojdzie do urzeczywistnienia się zagrożeń dla realizacji planów budżetowych. Środki konsolidacji budżetowej muszą zapewnić trwałą poprawę salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych w sposób sprzyjający wzrostowi gospodarczemu.
5. Hiszpania musi przyjąć środki służące wzmocnieniu jej ram budżetowych, w szczególności w celu zwiększenia automatyzmu mechanizmów mających na celu zapobieganie odchyleniom od założeń dotyczących deficytu, zadłużenia i wydatków oraz korygowanie tych odchyłeń, a także w celu zwiększenia roli reguły wydatkowej zapisanej w ustawie o stabilności w zapewnianiu stabilności finansów publicznych.
6. Hiszpania musi ustanowić spójne ramy, aby zapewnić przejrzystość i koordynację polityki zamówień publicznych we wszystkich instytucjach i podmiotach zamawiających z myślą o zagwarantowaniu efektywności ekonomicznej i wysokiego poziomu konkurencji. Ramy te muszą obejmować odpowiednie mechanizmy kontroli *ex ante* i *ex post* w obszarze zamówień publicznych, aby zapewnić wydajność i zgodność z przepisami.

Artykuł 2

Rada wyznacza dzień 15 października 2016 r. jako termin do podjęcia przez Hiszpanię skutecznych działań oraz, zgodnie z art. 5 ust. 1a rozporządzenia (WE) nr 1467/97, do przedłożenia Radzie i Komisji sprawozdania dotyczącego działań podjętych w odpowiedzi na niniejszą decyzję. Sprawozdanie to musi zawierać cele dotyczące wydatków i dochodów publicznych oraz określać działania dyskrecyjne zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów, a także informację o działaniach podejmowanych w odpowiedzi na określone zalecenia Rady w celu wzmocnienia, zgodnie z art. 1 ust. 5 i 6, ram budżetowych i ram dotyczących polityki zamówień publicznych.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 sierpnia 2016 r.

W imieniu Rady
M. LAJČÁK
Przewodniczący