

DECYZJE

DECYZJA WYKONAWCZA RADY (UE) 2017/2350

z dnia 9 sierpnia 2016 r.

w sprawie nałożenia grzywny na Portugalię za niepodjęcie skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 6,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W decyzji przyjętej w dniu 12 lipca 2016 r., na podstawie art. 126 ust. 8 Traktatu, Rada stwierdziła, że Portugalia nie podjęła skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. wydane na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu.
- (2) Po przyjęciu przez Radę decyzji z dnia 12 lipca 2016 r. stwierdzającej, że Portugalia nie podjęła skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu, Komisja powinna zalecić Radzie nałożenie grzywny.
- (3) Grzywna podlegająca nałożeniu na Portugalię powinna zasadniczo wynieść 0,2 % PKB tego państwa w poprzednim roku, przy czym wysokość grzywny może zostać zmniejszona lub grzywna może zostać anulowana ze względu na wyjątkową sytuację gospodarczą lub na uzasadniony wniosek danego państwa członkowskiego.
- (4) PKB Portugalii w 2015 r. wyniósł 179,37 mld EUR, a zatem 0,2 % PKB Portugalii odpowiada kwocie 358 738 200 EUR.
- (5) Zgodnie z art. 2 pkt 3 rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 „wyjątkowa sytuacja gospodarcza” oznacza sytuację, w której przekroczenie przez deficyt publiczny wartości odniesienia uznaje się za wyjątkowe w rozumieniu art. 126 ust. 2 lit. a) tiret drugie Traktatu i przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy, gdy wynika (i) z nadzwyczajnego i niezależnego od danego państwa członkowskiego zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub (ii) z poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej, czyli ujemnego rocznego tempa wzrostu PKB lub skumulowanego spadku produkcji podczas przedłużającego się okresu bardzo niskiego rocznego tempa wzrostu PKB w stosunku do potencjalnego wzrostu.
- (6) Ocena zastosowania powyższych kryteriów do Portugalii prowadzi do następujących wniosków:
 - mimo iż w latach 2011 i 2012 roczna stopa wzrostu PKB w Portugalii zmniejszyła się w stopniu większym niż oczekiwano, to od wiosny 2013 r. w gospodarce tego kraju można odnotować umiarkowane ożywienie. Do 2013 r. znacznie rosła również stopa bezrobocia, ale w 2014 r. zaczęła ona spadać dzięki temu, że portugalska gospodarka w końcu wróciła na ścieżkę wzrostu. Począwszy od 2014 r., PKB zwiększał się w tempie zasadniczo szybszym niż wzrost produktu potencjalnego i zakłada się, że będzie tak również w 2016 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2016 r. PKB powinien wzrosnąć o 1,5 % w 2016 r. i o kolejne 1,7 % w 2017 r. W rezultacie nie nastąpiło poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w okresie objętym zaleceniem Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. (tzn. w latach 2013–2015),
 - ponadto w latach 2013–2015 nie wystąpiły żadne nadzwyczajne i niezależne od rządu zdarzenia, które wywarłyby istotny wpływ na finanse publiczne.
- (7) Nie istnieje zatem wyjątkowa sytuacja gospodarcza, która uzasadniałaby zmniejszenie wysokości grzywny.

⁽¹⁾ Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 1.

⁽²⁾ 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).

- (8) W dniu 18 lipca 2016 r. Portugalia przedłożyła Komisji uzasadniony wniosek, w którym zwróciła się o to, by zalecono Radzie ustalenie wysokości grzywny na poziomie zero. Na poparcie swojego wniosku Portugalia przedstawiła szereg powodów:

Portugalia przypominała znaczne wysiłki podjęte przez nią na rzecz konsolidacji finansów publicznych oraz reformy strukturalne wdrożone w trakcie realizacji niedawnego programu dostosowań gospodarczych. Portugalia potwierdziła również swoje zobowiązanie do skorygowania nadmiernego deficytu w 2016 r., w tym zobowiązanie do zastosowania w razie potrzeby środków niezbędnych do skorygowania odchylenia w wykonaniu budżetu, jak również do dokonania w 2017 r. korekty budżetowej zgodnej z zaleceniem dotyczącym polityki budżetowej przyjętym dla tego kraju przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r. Portugalia stwierdziła, że nałożenie sankcji utrudniłoby osiągnięcie celów budżetowych prowadzących do korekty nadmiernego deficytu w bieżącym roku. Portugalia wskazała również na zobowiązania w zakresie polityki gospodarczej, w szczególności dotyczące stabilizacji systemu finansowego, oraz środki przedstawione w krajowym programie reform z 2016 r. Portugalia stwierdziła ponadto, że jakiegokolwiek sankcje byłyby obecnie niewłaściwe w kontekście bieżącej sytuacji w Europie i na świecie, zwłaszcza z uwagi na znaczną niepewność związaną z wynikiem referendum w Zjednoczonym Królestwie w sprawie członkostwa tego państwa w Unii.

- (9) Ocena powyższych argumentów prowadzi do poniższych wniosków.
- (10) Chociaż Portugalia nie podjęła skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 czerwca 2013 r., należy przyznać, że łączna korekta budżetowa w latach 2010–2014 była rzeczywiście bardzo duża. Zmniejszenie deficytu nominalnego (bez uwzględniania środków jednorazowych) o ponad 5 % PKB wynikało w dużej mierze z poprawy salda strukturalnego o ponad 6 %. Niemniej jednak dynamika reform uległa wyhamowaniu po zakończeniu realizacji programu gospodarczego, co podkreślono w decyzji Rady z dnia 12 lipca 2016 r. Korekcie budżetowej towarzyszyło wdrażanie kompleksowego pakietu reform strukturalnych w ramach programu dostosowań gospodarczych, którego realizację pomyślnie zakończono w czerwcu 2014 r., tworząc fundament solidnego ożywienia gospodarczego. Nadal istnieją poważne wyzwania, gdyż wciąż wysokie zadłużenie prywatne i publiczne stanowi obciążenie dla gospodarki, a nadal wysokie bezrobocie stoi na przeszkodzie dostosowaniom gospodarczym.
- (11) Zobowiązanie władz Portugalii do skorygowania nadmiernego deficytu w 2016 r. oraz do przestrzegania w 2017 r. zalecenia dotyczącego polityki budżetowej stanowi istotny sygnał, że rząd zamierza stosować się do wymogów paktu stabilności i wzrostu. W odniesieniu do roku 2016, rząd ponowił swoje podjęte na posiedzeniu Eurogrupy w dniu 11 lutego 2016 r. zobowiązanie do przyjęcia w razie potrzeby środków polityki budżetowej niezbędnych do skorygowania ewentualnych odchylenia w wykonaniu budżetu. Rząd zobowiązał się również do utrzymania zamrożenia niektórych środków budżetowych o wartości 0,2 % PKB jak wskazano w programie stabilności. Załącznik do przedłożonego przez Portugalię uzasadnionego wniosku z dnia 18 lipca 2016 r. zawiera dodatkowe informacje na temat sposobu możliwego wykorzystania tych środków budżetowych, co czyni bardziej wiarygodnym zobowiązanie do ich niewydatkowania, dopóki konieczne jest ich zamrożenie. Po pierwsze wynika z nich, że środki te zostały zarezerwowane dla instytucji publicznych, których finansowanie i tak już zwiększono w porównaniu z 2015 r. i które tym samym mogą ostatecznie nie wystąpić o dodatkowe środki. Po drugie dostęp do tych środków wymaga od każdej instytucji publicznej przedstawienia odpowiednich zezwoleń na dokonanie wydatków, co wymaga jednoznacznej zgody ministra finansów. Wreszcie środki te stanowią uzupełnienie już zabudżetowanych środków oraz rezerw, których wykorzystanie również wymaga zatwierdzenia.
- (12) W odniesieniu do trwałej korekty nadmiernego deficytu oraz, w szczególności, budżetu na 2017 r., w uzasadnionym wniosku z dnia 18 lipca 2016 r. odniesiono się głównie do najbliższego projektu planu budżetowego, który ma zostać przedłożony w październiku 2016 r., oraz zobowiązano się do przestrzegania zalecenia dotyczącego polityki budżetowej, zgodnie z którym wymagane jest osiągnięcie korekty strukturalnej w wysokości co najmniej 0,6 % PKB. Oznacza to bardziej ambitne podejście w porównaniu z korektą strukturalną w 2017 r. na poziomie zaledwie 0,35 % PKB określoną w programie stabilności, przy czym konkretne środki służące osiągnięciu tej korekty muszą dopiero zostać wskazane.
- (13) W odniesieniu do podnoszonych negatywnych skutków nałożenia sankcji dla osiągnięcia korekty nadmiernego deficytu w 2016 r. należy zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1173/2011 wysokość grzywny jest ograniczona do 0,2 % PKB, co odpowiada kwocie na tyle niewielkiej, że nie stoi ona na przeszkodzie skorygowaniu nadmiernego deficytu. Ponadto jakakolwiek ewentualna grzywna nie miałaby wpływu na zmianę salda strukturalnego.
- (14) Z zadowoleniem należy przyjąć zobowiązanie do kontynuacji reform strukturalnych w głównych obszarach polityki gospodarczej oraz do dalszego wdrażania środków służących stabilizacji systemu bankowego, gdyż stanowią one również część odpowiednich zaleceń skierowanych do Portugalii. W odniesieniu do pozostałych reform strukturalnych planowanych w roku 2016 i w kolejnych latach, takich jak reformy służące poprawie otoczenia biznesowego lub dokapitalizowaniu przedsiębiorstw, przedstawione środki nie różnią się zasadniczo od tych, które opisano już w krajowym programie reform z 2016 r. Reformy te co do zasady przedstawiają się solidnie, jednak ich wdrożenie obarczone jest ryzykiem. W załączniku do uzasadnionego wniosku z dnia 18 lipca 2016 r. odniesiono się również wyraźnie do konieczności opracowania programu zmniejszenia udziału kredytów zagrożonych w bilansach banków.

- (15) Mając na uwadze kwestię stosowności decyzji o nałożeniu grzywny w kontekście bieżącej sytuacji w Europie i na świecie, Rada w pełni zdaje sobie sprawę ze zwiększonej obecnie niepewności, zwłaszcza z uwagi na wynik referendum w Zjednoczonym Królestwie w sprawie członkostwa tego państwa w Unii.
- (16) Zważywszy na uzasadniony wniosek Portugalii z dnia 18 lipca 2016 r. oraz mając na uwadze powyższe elementy, w szczególności korektę budżetową osiągniętą w trakcie realizacji programu dostosowań gospodarczych, której towarzyszyło wdrożenie obszernego pakietu reform strukturalnych, a także zobowiązanie do: (i) przyjęcia w razie potrzeby środków polityki budżetowej niezbędnych do skorygowania ewentualnych odchyłeń w wykonaniu budżetu na 2016 r., (ii) osiągnięcia dodatkowej korekty strukturalnej w wysokości 0,25 % PKB w 2017 r. w porównaniu z korektą w wysokości 0,35 % PKB określoną w programie stabilności z kwietnia 2016 r., oraz (iii) wdrożenia, z uwagi na istniejące wyzwania, reform strukturalnych w kluczowych obszarach, w tym środków służących stabilizacji systemu bankowego, należy uznać, że powody przedstawione przez Portugalię uzasadniają anulowanie grzywny w wysokości 0,2 % PKB,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Anuluje się grzywnę w wysokości 0,2 % PKB, podlegającą nałożeniu na Portugalię za niepodjęcie skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Portugalskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 9 sierpnia 2016 r.

W imieniu Rady
M. LAJČÁK
Przewodniczący