

DECYZJA RADY (UE) 2017/985**z dnia 8 sierpnia 2016 r.****wzywająca Portugalie 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 2 grudnia 2009 r. Rada, zgodnie z art. 126 ust. 6 TFUE, podjęła decyzję, w której stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Portugalii, oraz wydała, zgodnie z art. 126 ust. 7 TFUE i art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, zalecenie skorygowania nadmiernego deficytu najpóźniej do 2013 r. Po tym, jak władze Portugalii zwróciły się z wnioskiem o udzielenie pomocy finansowej przez Unię, państwa członkowskie, których walutą jest euro, oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Rada przyznała Portugalii pomoc finansową ⁽²⁾. Protokół ustaleń dotyczący szczegółowych warunków w zakresie polityki gospodarczej (zwany dalej „protokołem ustaleń”) między Komisją a władzami Portugalii został podpisany w dniu 17 maja 2011 r. Od tego czasu Rada wydała na podstawie art. 126 ust. 7 TFUE dwa nowe zalecenia skierowane do Portugalii (w dniach 9 października 2012 r. i 21 czerwca 2013 r.), przedłużając termin korekty nadmiernego deficytu odpowiednio do 2014 r. i 2015 r. W obu tych zaleceniach Rada uznała, że Portugalia podjęła skuteczne działania, lecz wystąpiły nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych ⁽³⁾.
- (4) W dniu 12 lipca 2016 r., zgodnie z art. 126 ust. 8 TFUE, Rada podjęła decyzję, w której stwierdziła, że Portugalia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.
- (5) Jeżeli z rzeczywistych danych przekazanych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 479/2009 wynika, że nadmierny deficyt nie został skorygowany w wyniku działania uczestniczącego państwa członkowskiego w terminie określonym w zaleceniu wydanym na mocy art. 126 ust. 7 TFUE, Rada niezwłocznie podejmuje decyzję na mocy art. 126 ust. 9 TFUE.
- (6) Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. zakłada umiarkowane ożywienie portugalskiej gospodarki. Oczekuje się, że w 2016 r. wzrost realnego PKB wyniesie 1,5 %, a więc tyle samo co w 2015 r., głównie dzięki ożywieniu popytu wewnętrznego w warunkach nadal znacznych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Przewiduje się, że spożycie prywatne utraci w 2016 r. dynamikę w związku z wyższymi podatkami pośrednimi oraz ponownie, choć nieznacznie, rosnącymi cenami energii. Nie oczekuje się, by silne ożywienie popytu na trwałe dobra konsumpcyjne odnotowane w pierwszej połowie 2015 r. mogło się utrzymać w perspektywie średniookresowej, gdyż nadal wysokie bezrobocie oraz znaczne zadłużenie gospodarstw domowych będą prawdopodobnie wzmacniać tendencję do oszczędzania. Inwestycje przedsiębiorstw uległy znacznemu spowolnieniu już w drugiej połowie 2015 r. i mimo stosunkowo wysokiego stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych nie oczekuje się, by ich stopa wzrostu szybko wróciła do poprzedniego poziomu. Przewiduje się, że inwestycje ogółem nabiorą pewnej dynamiki w 2017 r. dzięki wykorzystaniu środków z funduszy strukturalnych UE oraz poprawie warunków finansowania. Prognozuje się, że eksport będzie rósł odpowiednio do popytu zewnętrznego, ale w dalszym ciągu wartość importu będzie wyższa od wartości eksportu. W konsekwencji wkład salda obrotów

⁽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⁾ Decyzja wykonawcza Rady 2011/344/UE z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii (Dz.U. L 159 z 17.6.2011, s. 88).

⁽³⁾ Wszystkie dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu dotyczącą Portugalii dostępne są na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

handlowych z zagranicą do wzrostu PKB powinien utrzymać się na nieznacznie ujemnym poziomie, chociaż nastąpi pewna poprawa w stosunku do 2015 r. Oczekuje się, że inflacja HICP wzrośnie w 2016 r. o 0,7 %, głównie w wyniku wyższych podatków pośrednich. Wprawdzie od czasu opublikowania wiosennej prognozy wzrosło ryzyko, że rozwój sytuacji będzie gorszy niż przewidywano, jednak dane za pierwszy kwartał 2016 r. i wstępne dane za drugi kwartał ogólnie potwierdzają przewidywania na pozostałą część roku zawarte w prognozie.

- (7) Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że w roku 2016 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się do 2,7 % PKB. W ustawie budżetowej na 2016 r., która weszła w życie w dniu 31 marca 2016 r., zakłada się deficyt w wysokości 2,2 % PKB, co zostało potwierdzone w programie stabilności z 2016 r. Różnica między wartością docelową określoną przez rząd a prognozą Komisji wynika z mniej optymistycznego scenariusza makroekonomicznego przyjętego przez Komisję, zakładającego niższe dochody podatkowe i wyższe wydatki na zabezpieczenie społeczne, jak również z bardziej ostrożnej oceny Komisji, jeśli chodzi o wpływ niektórych działań konsolidacyjnych, w szczególności planowanych oszczędności w spożyciu pośrednim i innych wydatkach bieżących. W prognozie Komisji z wiosny 2016 r. przewiduje się, że w roku 2017 deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszy się do 2,3 % PKB. Oczekiwana poprawa jest w dużej mierze wynikiem jednorazowej, zmniejszającej deficyt operacji o wartości około ¼ % PKB, związanej z oczekiwanym odzyskaniem kwoty gwarancji bankowej udzielonej Banco Privado Português (BPP). Po skorygowaniu o ten jednorazowy wpływ na budżet deficyt według prognozy osiągnąłby w 2017 r. 2,6 % PKB. Na podstawie dokonanej przez Komisję oceny wpływu środków wskazanych w budżecie na 2016 r. i w programie stabilności z 2016 r. w prognozie Komisji z wiosny 2016 r. przyjęto, że deficyt strukturalny ulegnie pogorszeniu o ¼ % PKB zarówno w 2016, jak i w 2017 r.
- (8) Relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ustabilizowała się zasadniczo w latach 2013–2015, osiągając poziom 129,2 % w 2013 r., 130,2 % w 2014 r. i 129,0 % w 2015 r. Przy uwzględnieniu znacznych, obniżających poziom zadłużenia zmian długu niewynikających z poziomu deficytu/nadwyżki budżetu w 2016 r. i stale osiąganego nadwyżki pierwotnej, w prognozie Komisji z wiosny 2016 r. zakłada się, że wskaźnik zadłużenia zmniejszy się do 126 % PKB w 2016 r., a następnie do 124,5 % PKB w 2017 r. Wydaje się, że w perspektywie krótkoterminowej Portugalia nie stoi w obliczu istotnego ryzyka napięć budżetowych, choć w tejże perspektywie nie można również wykluczyć wystąpienia problemów (wynikających z długu publicznego brutto i netto, potrzeb finansowych brutto, międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto, jak również liczby i zmiany udziału kredytów zagrożonych lub ogólnych potrzeb kapitałowych sektora bankowego). W perspektywie średnioterminowej zagrożenia wydają się być jednak znaczne w związku z wysokim poziomem zadłużenia i wysoką wrażliwością wskaźnika zadłużenia na możliwe zwiększenie poziomu stóp procentowych oraz negatywne nominalne wstrząsy gospodarcze. W perspektywie długoterminowej, pod warunkiem stałego utrzymania odpowiedniego poziomu strukturalnego salda pierwotnego, ryzyka dla stabilności finansów publicznych wydają się niskie dzięki wdrożonym w przeszłości reformom systemu emerytalnego.
- (9) W przypadku zastosowania środków polityki budżetowej uwzględnionych w budżecie na 2016 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszyłby się do poniżej 3 % PKB w roku 2016. Jednakże zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2016 r. margines bezpieczeństwa chroniący przed przekroczeniem wartości referencyjnej określonej w Traktacie jest niewielki. W kontekście znacznej niepewności co do dalszego rozwoju sytuacji gospodarczej i budżetowej cele budżetowe zalecane dla roku, w którym ma nastąpić korekta nadmiernego deficytu, powinny być ustalone na poziomie wyraźnie niższym niż przewidziana w Traktacie wartość referencyjna 3 % PKB, tak aby zagwarantować trwałą korektę nadmiernego deficytu w wymaganym terminie.
- (10) 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 decyzja ta przyjmowana jest w drugiej połowie roku, a także przy uwzględnieniu aktualnych szacunków Komisji zawartych w jej wiosennej prognozie, uznaje się, że w 2016 r. uzasadnione byłoby utrzymanie salda strukturalnego na niezmiennym poziomie w celu uzyskania wystarczającego marginesu bezpieczeństwa na potrzeby trwałej korekty nadmiernego deficytu.
- (11) Tym samym wiarygodna i trwała ścieżka dostosowania wymagałaby od Portugalii osiągnięcia w 2016 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 2,5 % PKB, co odpowiada niezmiennemu saldu strukturalnemu w porównaniu z 2015 r. Takie cele budżetowe uwzględniają potrzebę zrekompensowania wpływu na finanse publiczne wynikającego z efektów drugiej rundy konsolidacji budżetowej poprzez jej oddziaływanie na całą gospodarkę.
- (12) Docelowa wartość deficytu będąca konsekwencją proponowanej ścieżki dostosowania nie uwzględnia ewentualnego bezpośredniego wpływu na finanse publiczne potencjalnych środków wsparcia banków w drugiej połowie 2016 r. Wynika to z faktu, że istnieje znaczna niepewność co do faktycznego zastosowania oraz statystycznego ujęcia tych środków, a tym samym ich możliwego wpływu na deficyt i zadłużenie. Wszelkie ewentualne środki wsparcia sektora bankowego powinny mieć na celu ograniczenie do minimum ich skutków dla budżetu, zapewniając jednocześnie możliwość obsługi zadłużenia w trwały i zrównoważony sposób.

- (13) W celu osiągnięcia celów budżetowych będących konsekwencją proponowanej ścieżki dostosowania za niezbędne uważa się w 2016 r. dodatkowe działania konsolidacyjne o szacowanym wpływie 0,25 % PKB, również z uwagi na strukturalne pogorszenie wskazane w prognozie Komisji z wiosny 2016 r. Portugalia wdraża w szczególności środki przewidziane w budżecie na 2016 r., jak również mechanizm kontroli wydatków przy zamówieniach towarów i usług, który jest obecnie wymieniony w programie stabilności z 2016 r. Oszczędnościom tym musiałyby towarzyszyć inne środki o charakterze strukturalnym, które mogłyby się koncentrować po stronie dochodów, tak aby zwiększyć wpływy z podatków pośrednich przez poszerzenie bazy podatkowej oraz zmniejszenie liczby i zakresu wydatków podatkowych. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest ograniczenie nadal powszechnego stosowania obniżonych stawek VAT.
- (14) Ponadto Portugalia powinna wzmocnić reformy strukturalne celem poprawy konkurencyjności i długotrwałego, stabilnego wzrostu gospodarczego zgodnie z zaleceniami Rady skierowanymi do Portugalii w ramach europejskiego semestru, w szczególności tymi, które są związane z korektą nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej występujących w tym kraju. Konieczne są zwłaszcza dalsze środki polityki budżetowej o charakterze strukturalnym, tak aby zwiększyć odporność finansów publicznych Portugalii. Szybkie i rygorystyczne wdrożenie zmienionej ramowej ustawy budżetowej i ustawy o kontroli zobowiązań oraz dalsze usprawnienia poboru podatków i kontroli wydatków mogą znacznie przyczynić się do osiągnięcia i utrzymania w przyszłości solidnej sytuacji budżetowej. Portugalia powinna przedstawić jasny harmonogram i realizować stosowne działania mające na celu pełne uregulowanie zaległych płatności i zwiększenie wydajności w systemie opieki zdrowotnej, ograniczenie zależności systemu emerytalnego od transferów budżetowych oraz zapewnienie oszczędności budżetowych w ramach restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych.
- (15) 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 powinno 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, Portugalia powinna przedstawić takie sprawozdanie do dnia 15 października 2016 r., równocześnie z projektem planu budżetowego na 2017 r.
- (16) W tym samym terminie, tj. do dnia 15 października 2016 r., Portugalia powinna również przedstawić program partnerstwa gospodarczego zgodnie z art. 9 ust. 1 i art. 17 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013⁽¹⁾. Program partnerstwa gospodarczego powinien, w rozwinięciu krajowego programu reform i programu stabilności, zawierać opis działań oraz reform strukturalnych niezbędnych dla zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu oraz w pełni uwzględniać zalecenia Rady dotyczące wdrażania w danym państwie członkowskim zintegrowanych wytycznych dla polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia.
- (17) Portugalia powinna również składać sprawozdanie Komisji i Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu zgodnie z art. 10 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 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. Portugalia musi zlikwidować obecny nadmierny deficyt do roku 2016.
2. Portugalia musi zmniejszyć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do 2,5 % PKB w 2016 r. Ta wartość docelowa nie uwzględnia bezpośredniego wpływu ewentualnego wsparcia dla banków. To zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada niezmiennemu saldu strukturalnemu w porównaniu z 2015 r., biorąc za podstawę prognozę Komisji z wiosny 2016 r. Portugalia musi również wykorzystać wszystkie nadzwyczajne dochody w celu przyspieszenia redukcji deficytu i długu.

⁽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).

3. Oprócz oszczędności, które zostały już uwzględnione w prognozie Komisji z wiosny 2016 r., Portugalia musi przyjąć i w pełni wdrożyć działania konsolidacyjne o wartości 0,25 % PKB w 2016 r. W szczególności Portugalia musi w pełni wdrożyć działania konsolidacyjne ujęte w budżecie na 2016 r., w tym dodatkowy mechanizm kontroli wydatków przy zamówieniach towarów i usług wskazany w programie stabilności. Aby osiągnąć zalecony wysiłek strukturalny, Portugalia, w uzupełnieniu wspomnianych oszczędności, musi zastosować dodatkowe środki o charakterze strukturalnym.
4. Władze Portugalii 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 sektora instytucji rządowych i samorządowych w sposób sprzyjający wzrostowi gospodarczemu.
5. Aby zapewnić trwałą poprawę stanu finansów publicznych Portugalia musi rygorystycznie wdrożyć ramową ustawę budżetową i ustawę o kontroli zobowiązań oraz dokonywać dalszych usprawnień poboru podatków i kontroli wydatków. Portugalia musi przedstawić jasny harmonogram i realizować stosowne działania mające na celu pełne uregulowanie zaległych płatności i zwiększenie wydajności w systemie opieki zdrowotnej, ograniczenie zależności systemu emerytalnego od transferów budżetowych oraz zapewnienie oszczędności budżetowych w ramach restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Artykuł 2

Rada wyznacza dzień 15 października 2016 r. jako termin do podjęcia przez Portugalię skutecznych działań oraz 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 dyskrecjonalne zarówno po stronie wydatków, jak i dochodów, a także informację o działaniach podejmowanych zgodnie z art. 1 ust. 5.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Portugalskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 sierpnia 2016 r.

W imieniu Rady
M. LAJČÁK
Przewodniczący