KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.7.2016 r.
COM(2016) 294 final

Zalecenie

DECYZJA RADY

stwierdzająca, że Hiszpania nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.

{SWD(2016) 241 final}

Zalecenie

DECYZJA RADY

stwierdzająca, że Hiszpania nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 126 ust. 8,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Zgodnie z art. 126 Traktatu państwa członkowskie są zobowiązane unikać 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 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu[1], przyjęte w celu zapewnienia szybkiej korekty nadmiernych deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

(3) Działając na zalecenie Komisji, zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada przyjęła w dniu 27 kwietnia 2009 r. decyzję, w której stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Hiszpanii, i zgodnie z art. 104 ust. 7 tego Traktatu wydała zalecenie skorygowania nadmiernego deficytu najpóźniej do 2012 r. Od tego czasu Rada wydała trzy nowe zalecenia skierowane do Hiszpanii (w dniach 2 grudnia 2009 r., 10 lipca 2012 r. i 21 czerwca 2013 r.) na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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].

---

1 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

(4) Ostatnie zalecenie Rady skierowane do Hiszpanii na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu wydano w dniu 21 czerwca 2013 r. Zalecono w nim Hiszpanii osiągnięcie docelowej wartości deficytu nominalnego w wysokości 6,5 % PKB w 2013 r., 5,8 % PKB w 2014 r., 4,2 % PKB w 2015 r. oraz 2,8 % PKB w 2016 r., co odpowiadało poprawie salda strukturalnego o 1,1 %, 0,8 %, 0,8 % oraz 1,2 % PKB odpowiednio w latach 2013–2016 w oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2013 r. obejmującą okres do 2016 r. Aby uzyskać tę poprawę, zwrócono się do Hiszpanii o wdrożenie dodatkowych środków w wysokości 2 %, 1 % i 1,5 % PKB odpowiednio w 2014 r., 2015 r. i 2016 r. Ponadto Hiszpanię zobowiązano do: (i) wzmocnienia skuteczności ram instytucjonalnych poprzez dalsze zwiększanie przejrzystości we wdrażaniu ustawy o stabilności budżetowej, jak również poprzez powołanie niezależnej rady budżetowej, która zapewniałaby analizy, doradztwo i monitorowanie zgodności polityki budżetowej z krajowymi i unijnymi przepisami budżetowymi, (ii) podjęcia konkretnych kroków w celu ograniczenia rosnącego deficytu strukturalnego w systemie zabezpieczenia społecznego oraz (iii) położenia większego nacisku na to, by konsolidacja sprzyjała wzrostowi gospodarczemu, w tym poprzez prowadzenie systematycznych przeglądów wydatków i systemu podatkowego. Ponadto, aby zapewnić skuteczną realizację strategii konsolidacji budżetowej, w zaleceniu wskazano, że istotne jest, by konsolidację budżetową wspierała kompleksowa reforma strukturalna, zgodnie z zaleceniami Rady skierowanymi do Hiszpanii w kontekście europejskiego semestru i procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

(5) W prognozie Komisji z wiosny 2013 r., którą objęto okres do 2016 r., stanowiącej podstawę zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r., przyjęto, że gospodarka Hiszpanii skurczy się o 1,5 % w 2013 r., a następnie wzrośnie o 0,9 %, 1,4 % i 1,9 % odpowiednio w trzech kolejnych latach. Zgodnie z prognozą nominalny PKB miał wzrosnąć o 0,1 % i 2,0 % odpowiednio w 2013 r. i 2014 r. oraz o 2,6 % i 3,2 % w dwóch kolejnych latach.

(6) W swoim zaleceniu Rada wyznaczyła dzień 1 października 2013 r. jako termin, przed upływem którego konieczne jest podjęcie skutecznych działań zgodnie z przepisami art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W dniu 15 listopada 2013 r., w oparciu o swoją prognozę z jesieni 2013 r., Komisja stwierdziła, że Hiszpania podjęła skuteczne działania zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 czerwca 2013 r., zwracając jednak uwagę na ryzyko niewykonania zalecenia w 2014 r. Na tej podstawie Komisja uznała, że na daną chwilę nie było potrzeby podejmowania dodatkowych kroków w ramach procedury nadmiernego deficytu. Od tamtego czasu procedura nadmiernego deficytu jest zawieszona.

(7) Ryzyko niewykonania zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. podkreślano ponownie w późniejszych ocenach. W lipcu 2014 r. Rada stwierdziła, że środki stanowiące podstawę strategii budżetowej określone w programie stabilności z 2014 r. należy doprecyzować i że potrzebne są dodatkowe wysiłki, by w pełni zastosować się do zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. W lipcu 2015 r., w oparciu o swoją ocenę programu stabilności z 2015 r., Rada uznała, że istnieje ryzyko niewykonania przez Hiszpanię postanowień paktu stabilności i wzrostu. Podobnie w opiniach Komisji na temat projektów planów budżetowych Hiszpanii na 2014, 2015 i 2016 r. niezmiennie uznawano, że istnieje ryzyko, iż Hiszpania nie sprosta wymogom paktu stabilności i wzrostu. W szczególności Komisja wskazała na ryzyko związane z tym, że wysiłek strukturalny przewidziany w planach jest niższy niż zalecony przez Radę. Ponadto

Komisja zwróciła uwagę na czynniki zagrażające osiągnięciu docelowych wartości deficytu nominalnego.

(8) W dniu 9 marca 2016 r., na podstawie swojej prognozy z zimy 2016 r., Komisja stwierdziła również, że istnieje ryzyko niedotrzymania terminu wyznaczonego na korektę nadmiernego deficytu, zważywszy na wciąż znaczne spodziewane przekroczenie wynoszącej 4,2 % PKB pośredniej wartości docelowej salda nominalnego na 2015 r. oraz fakt, że dotychczas podjęty wysiłek fiskalny był znacznie niższy niż zalecono. Na tej podstawie Komisja wydała skierowane do Hiszpanii zalecenie zintensyfikowania wysiłków, aby zapewnić wypełnienie zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. W tym celu Hiszpanii zalecono (i) zastosowanie środków w celu zapewnienia terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, w tym poprzez pełne wykorzystanie, stosownie do przypadku, mechanizmów zapobiegawczych i naprawczych przewidzianych w hiszpańskiej ustawie o stabilności na potrzeby kontroli odchyleń od założonego poziomu deficytu, zadłużenia i wydatków na szczeblach administracji publicznej poniżej szczebla centralnego oraz (ii) złożenie Komisji sprawozdania z działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Komisji w swoim zaktualizowanym projekcie planu budżetowego na 2016 r. lub, najpóźniej, w osobnej części swojego przyszłego programu stabilności z 2016 r.

(9) Nowa ocena działań podjętych przez Hiszpanię w celu korekty nadmiernego deficytu do roku 2016 w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. prowadzi do następujących wniosków:

– na podstawie danych przekazanych przez Hiszpanię wiosną 2016 r. i zweryfikowanych przez Komisję (Eurostat) w dniu 21 kwietnia 2016 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 5,9 % PKB w 2014 r. i 5,1 % PKB w 2015 r., czyli powyżej ustalonego przez Radę docelowego poziomu wynoszącego odpowiednio 5,8 % i 4,2 % PKB. Na poziom deficytu w 2014 r. negatywny wpływ wywarły: korekta w dół nominalnego PKB dokonana w momencie drugiego zgłoszenia w ramach procedury nadmiernego deficytu w październiku 2015 r. oraz pogłębiające deficyt operacje w sektorze finansowym o wartości 0,1 % PKB. Duży wpływ na wyniki budżetowe miało rozluźnienie polityki budżetowej w 2015 r.;

– według prognozy Komisji z wiosny 2016 r. zmianę salda strukturalnego w 2015 r. oszacowano na -1,0 % PKB, czyli znacznie poniżej zaleconego przez Radę poziomu wynoszącego 0,8 % PKB. Skumulowana zmiana salda strukturalnego w latach 2013–2015 wyniosła 0,6 % PKB, a zatem kształtowała się znacznie poniżej zaleconego przez Radę poziomu wynoszącego 2,7 % PKB. Ponadto wysiłek strukturalny, skorygowany o wpływ zmienionego wskaźnika wzrostu produktu potencjalnego oraz nadzwyczajnych dochodów lub niższych niż zakładano dochodów w porównaniu ze scenariuszem odniesienia stanowiącym podstawę zalecenia, wyniósł -0,7 % PKB w 2015 r. i -0,2 % PKB w latach 2013–2015, czyli znacznie poniżej zaleconego poziomu. W przypadku pomiaru dokonanego metodą oddolną wysiłek strukturalny wyniósł -0,5 % PKB w 2015 r. i najwyraźniej zero w latach 2013–2015 wobec zalecanych wysiłków strukturalnych na poziomie odpowiednio 1 % i 3 % PKB. Środki konsolidacji, np. w kontekście reform administracji publicznej i systemu emerytalnego, były niewystarczające, aby skompensować wpływ niektórych środków o charakterze ekspansywnym wdrożonych w 2015 r., takich jak obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych oraz częściowa wypłata uprzednio cofniętych premii

świątecznych, a także trendu wzrostowego wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa;

– w latach 2013–2015 inflacja w Hiszpanii (której miernikiem jest deflator PKB) kształtowała się na poziomie znacznie poniżej poziomu założonego w makroekonomicznym scenariuszu odniesienia stanowiącym podstawę zalecenia (a w 2014 r. osiągnęła nawet wartość ujemną -0,4 %), co utrudniało osiągnięcie celów budżetowych. Negatywny wpływ niskiej a nawet ujemnej inflacji na wyniki budżetowe Hiszpanii został jednak w dużym stopniu skompensowany wyższym niż oczekiwano wzrostem realnego PKB. Pomimo mniej dynamicznej ewolucji deflatora PKB nominalny PKB w 2015 r. kształtował się na poziomie zaledwie o 1 % niższym niż założono w scenariuszu odniesienia ze względu na większą dynamikę wzrostu realnego PKB w tym samym okresie. Ponadto do obniżenia deficytu przyczyniły się także szybkie tworzenie nowych miejsc pracy oraz struktura wzrostu gospodarczego, w której znaczną rolę odgrywają składniki prowadzące do wysokich wpływów podatkowych;

– ogólnie ujmując, niskie stopy procentowe oraz silniejsze niż oczekiwano ożywienie gospodarcze na przestrzeni roku 2014 i 2015, do którego przyczyniły się również reformy podjęte w odpowiedzi na kryzys, udana realizacja programu pomocy finansowej oraz korzystne zmiany na rynku pracy, pomogły ograniczyć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Hiszpanii. Jednocześnie dynamikę procesu konsolidacji budżetowej zaburzyła ujemna inflacja, której nie przewidziano w scenariuszu makroekonomicznym stanowiącym podstawę zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. Nieoczekiwanych przychodów, zwłaszcza w 2015 r., nie wykorzystano jednak, aby zwiększyć tempo redukcji deficytu. Wręcz przeciwnie, rozluźniono politykę budżetową, do czego w szczególności przyczyniły się reforma podatkowa i dynamiczny wzrost wydatków.

(10) w prognozie Komisji z wiosny 2016 r. przewidziano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie 3,9 % PKB w 2016 r. i 3,1 % PKB w 2017 r. W programie stabilności z 2016 r. założono docelowy poziom deficytu w wysokości 3,6 % i 2,9 % PKB odpowiednio w 2016 r. i 2017 r. Hiszpania nie zdoła zatem osiągnąć terminowej i trwałej korekty swojego nadmiernego deficytu w 2016 r. Relacja długu publicznego do PKB nieznacznie zmalała z 99,3 % w 2014 r. do 99,2 % w 2015 r. dzięki przychodom netto ze sprzedaży aktywów finansowych, które z nadwyżką skompensowały wpływ wyższego tempa wzrostu deficytu niż tempo wzrostu nominalnego PKB. Według prognozy Komisji z wiosny 2016 r. wskaźnik zadłużenia ma ponownie wzrosnąć w 2016 r. do 100,3 %, a następnie spaść w kolejnych latach.

(11) Od 2012 r. wzmacniano ramy budżetowe Hiszpanii, aby m.in. zapobiec odchyleniom i zapewnić przestrzeganie przez wszystkie szczeble administracji rządowej założonego poziomu deficytu, zadłużenia i wydatków. Od czasu wydania zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. Hiszpania dodatkowo wzmocniła swoje krajowe ramy budżetowe w drodze nowelizacji ustawy o stabilności z 2012 r., w której wprowadzono zachęty dla administracji publicznych do ograniczenia zaległości finansowych sektora publicznego wobec dostawców komercyjnych, oraz poprzez utworzenie w listopadzie 2013 r. niezależnego organu ds. odpowiedzialności budżetowej (AIReF). Chociaż w hiszpańskiej ustawie o stabilności przewidziano mechanizmy pozwalające zapobiegać odchyleniom od krajowych założeń budżetowych i je korygować, doświadczenia z lat 2014 i 2015 pokazują jednak, że nie wykorzystano ich w wystarczającym stopniu. W

następstwie zalecenia Komisji z marca 2016 r. rząd Hiszpanii zaczął egzekwować przepisy naprawcze określone w ustawie o stabilności, których wcześniej nie stosowano.

(12) W grudniu 2013 r. Hiszpania przyjęła reformę mającą na celu zmianę systemu indeksacji emerytur i wprowadzenie od 2019 r. automatycznej korekty nowych świadczeń emerytalnych przyszłych emerytów, tak aby uwzględnić zmiany średniego trwania życia. Od czerwca 2013 r. Hiszpania realizuje również reformę administracji publicznej z myślą o zwiększeniu jej wydajności. Jednocześnie Hiszpania uchwaliła w 2014 r. reformę podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, która przewidywała szereg pozytywnych rozwiązań, jednak nie pozwoliła w pełni zrealizować założonych korzyści.

(13) Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że działania podjęte przez Hiszpanię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. nie są wystarczające. Hiszpania nie osiągnęła pośredniej wartości docelowej deficytu nominalnego w 2015 r. i według prognozy nie zlikwiduje swojego nadmiernego deficytu do 2016 r. Wysiłek fiskalny był znacznie mniejszy od zalecanego przez Radę, a kurs polityki budżetowej nawet uległ rozluźnieniu w 2015 r.,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Hiszpania nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący