

Bruksela, 11 lipca 2016 r.
(OR. en)

10796/16

ECOFIN 678
UEM 264

AKTY USTAWODAWCZE I INNE INSTRUMENTY

Dotyczy: DECYZJA RADY stwierdzająca, że Portugalia nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.

DECYZJA RADY (UE) 2016/...

z dnia

**stwierdzająca, że Portugalia 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 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 1467/97¹, przyjęte w celu zapewnienia szybkiej korekty nadmiernych deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

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).

- (3) W dniu 2 grudnia 2009 r. Rada, działając na zalecenie Komisji, przyjęła zgodnie z art. 126 ust. 6 Traktatu decyzję, w której stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Portugalii, oraz wydała, zgodnie z art. 126 ust. 7 Traktatu i art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97², 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 Unii³. Protokół ustaleń dotyczący szczegółowych warunków w zakresie polityki gospodarczej („protokół 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 Traktatu dwa zalecenia skierowane do Portugalii (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.

² 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

³ Decyzja wykonawcza Rady 2011/344/UE z dnia 17 maja 2011 r. w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii (Dz.U. L 159 z 17.6.2011, s. 88).

- (4) W szczególności, w celu obniżenia do 2015 r. w wiarygodny i trwały sposób nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, Portugalii zalecono: a) sprowadzenie deficytu nominalnego do wartości wynoszących odpowiednio 5,5 % PKB w 2013 r., 4,0 % PKB w 2014 r. i 2,5 % PKB w 2015 r., co odpowiada poprawie salda strukturalnego na poziomie 0,6 % PKB w 2013 r., 1,4 % PKB w 2014 r. i 0,5 % PKB w 2015 r., w oparciu o sporządzoną przez służby Komisji w maju 2013 r. aktualizację prognozy ekonomicznej dla Portugalii; b) wprowadzenie środków w wysokości 3,5 % PKB w celu ograniczenia deficytu w 2013 r. do poziomu 5,5 % PKB, obejmujących środki określone w ustawie budżetowej na 2013 r., a także dodatkowe środki zawarte w budżecie uzupełniającym, to jest obniżki wynagrodzeń, zwiększenie wydajności administracji publicznej, ograniczenie spożycia publicznego i poprawę wykorzystywania funduszy unijnych; c) w oparciu o przegląd wydatków publicznych, przyjęcie trwałych środków konsolidacyjnych o wartości co najmniej 2,0 % PKB w celu osiągnięcia w 2014 r. deficytu nominalnego w wysokości 4,0 % oraz zmierzanie w kierunku racjonalizacji i modernizacji administracji publicznej, z uwzględnieniem wyeliminowania niepotrzebnych stanowisk we wszystkich dziedzinach i podmiotach sektora publicznego, poprawy stabilności systemu emerytalnego i osiągnięcia docelowych oszczędności kosztów w poszczególnych ministerstwach; d) przyjęcie koniecznych trwałych środków konsolidacyjnych, aby osiągnąć do 2015 r. docelowy deficyt w wysokości 2,5 % PKB. Ponadto Portugalii zalecono utrzymanie tempa reform zarządzania finansami publicznymi poprzez zmianę ramowej ustawy budżetowej do końca 2013 r. w celu dalszego wzmocnienia procedur budżetowych i zasad zarządzania budżetem, odpowiedzialności za budżet oraz jego przejrzystości i uproszczenia oraz dalsze ograniczanie zobowiązań warunkowych generowanych przez przedsiębiorstwa państwowe i partnerstwa publiczno-prywatne.

- (5) W sporządzonej przez służby Komisji w maju 2013 r. aktualizacji prognozy ekonomicznej dla Portugalii, stanowiącej podstawę zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r., przyjęto, że gospodarka Portugalii skurczy się o 2,3 % w 2013 r., a następnie wzrośnie o 0,6 % i 1,5 % odpowiednio w dwóch kolejnych latach. Zgodnie z prognozą stopa wzrostu nominalnego PKB miała wynieść -0,6 % i 1,8 % odpowiednio w 2013 r. i 2014 r. oraz 2,7 % w kolejnym roku.
- (6) W swoim zaleceniu z dnia 21 czerwca 2013 r. Rada wyznaczyła dzień 1 października 2013 r. jako termin, przed upływem którego konieczne jest podjęcie skutecznych działań zgodnie z art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. Zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 472/2013 Portugalia była zwolniona z obowiązku przedkładania odrębnych sprawozdań w ramach procedury nadmiernego deficytu i przedkładała sprawozdania w ramach programu dostosowań makroekonomicznych, którym była objęta.
- (7) W późniejszych ocenach podkreślano ryzyko niewykonania zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. W lipcu 2015 r. Rada stwierdziła, na podstawie dokonanej przez siebie oceny programu stabilności z 2015 r. (pierwszego programu przygotowanego po zakończeniu programu dostosowań makroekonomicznych), że istnieje ryzyko niespełniania przez Portugalię postanowień paktu stabilności i wzrostu. Podobnie Komisja w swojej opinii dotyczącej projektu budżetu Portugalii na 2015 r. uznała, że istnieje ryzyko niespełniania przez Portugalię postanowień paktu stabilności i wzrostu. Komisja uwypukliła w szczególności ryzyko niedotrzymania terminu korekty nadmiernego deficytu do 2015 r. Ponadto Komisja zwróciła również uwagę na niedostateczny w porównaniu z zaleceniem wysiłek strukturalny, wskazując na konieczność podjęcia w 2015 r. dodatkowych działań konsolidacyjnych o charakterze strukturalnym, umacniających wiarygodną i trwałą korektę nadmiernego deficytu.

- (8) Nowa ocena działań podjętych przez Portugalię w celu korekty nadmiernego deficytu do roku 2015 w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. prowadzi do następujących wniosków:
- Zgodnie ze zgłoszeniem dotyczącym deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2015 r. i jego weryfikacją przez Komisję (Eurostat) deficyt w 2015 r. wyniósł ostatecznie 4,4 % PKB, czyli powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3,0 % PKB. Odchylenie względem wartości referencyjnej było w dużej mierze wynikiem zastosowania środka wsparcia branży finansowej w kontekście restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banif (Banco Internacional do Funchal, S.A.) pod koniec 2015 r., co miało negatywny wpływ na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1,4 % PKB. Nawet jeśli uwzględnić dodatkowo pozycje dochodów o charakterze jednorazowym, deficyt po korekcie o środki jednorazowe w dalszym ciągu przekraczałby wartość referencyjną określoną w Traktacie.
 - Łączną poprawę salda strukturalnego w latach 2013–2015 szacuje się na 1,1 % PKB, a więc znacznie mniej niż 2,5 % PKB zalecane przez Radę. Po korekcie o skutki aktualizacji wartości wzrostu produktu potencjalnego oraz nadzwyczajnych przychodów lub niedoborów przychodów w porównaniu ze scenariuszem odniesienia stanowiącym podstawę zalecenia, łączna poprawa zmniejsza się znacznie, do -0,1 % PKB.

- Wartość środków wdrożonych do czerwca 2014 r. była zgodna z wartościami docelowymi określonymi w ramach programu dostosowań makroekonomicznych. Później wartość trwałych środków konsolidacyjnych stanowiących podstawę osiągnięcia celów budżetowych na 2014 r. została stopniowo i znacznie zmniejszona z 2,3 % PKB zakładanych w momencie uchwalenia budżetu na 2014 r. do około 1,5 % PKB w prognozach stanowiących podstawę budżetu na 2015 r. Tym samym wartość zastosowanych środków jest wyraźnie niższa niż zalecane wdrożenie w 2014 r. dodatkowych środków o wartości co najmniej 2 % PKB. W odniesieniu do 2015 r. wartość trwałych środków konsolidacyjnych została w budżecie na tenże rok jeszcze bardziej zmniejszona do około 0,6 % PKB, a docelowa wartość nominalna została ustalona na poziomie 2,7 % PKB. Planowane działania konsolidacyjne o charakterze strukturalnym były więc niewystarczające do osiągnięcia zalecanego na 2015 r. deficytu docelowego w wysokości 2,5 % PKB. Faktyczny deficyt w 2015 r. jest dowodem na to, że zaplanowane środki były niewystarczające.
- Od czerwca 2014 r. ograniczenie deficytu nominalnego było zasadniczo wynikiem ożywienia gospodarki i zmniejszonych wydatków z tytułu odsetek w okresie obowiązywania niskich stóp procentowych. Nadzwyczajne przychody nie były wykorzystywane w celu przyspieszenia tempa redukcji deficytu, a wolumen strukturalnych działań konsolidacyjnych był niewystarczający do osiągnięcia wartości docelowych.
- Od czasu wydania zalecenia Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się, według prognozy Komisji z wiosny 2016 r., zasadniczo na stabilnym poziomie i wynosił 129,2 % PKB na koniec 2013 r., 130,2 % PKB w 2014 r. i 129,0 % PKB w 2015 r..

- W zakresie reform budżetowych o charakterze strukturalnym w większości obszarów osiągnięto postęp, aczkolwiek w różnym tempie. Znowelizowano ramową ustawę budżetową i wzmocniono jej przepisy; wejdzie ona w życie we wrześniu 2018 r. Podjęto znaczne wysiłki na rzecz ograniczenia uchylania się od opodatkowania i oszust podatkowych oraz w celu zreformowania administracji skarbowej. Długoterminowa stabilność systemu emerytalnego uległa w ostatnich latach poprawie, ale w perspektywie krótko- i średniookresowej wyzwania pozostały takie same. Reformy systemu opieki zdrowotnej mające na celu zapewnienie stabilności krajowej służby zdrowia wdrażane są w odpowiednim tempie. W ostatnich latach wdrożono reformy administracji publicznej służące usprawnieniu zarządzania finansami publicznymi, a także reformy w zakresie partnerstw publiczno-prywatnych i przedsiębiorstw państwowych, głównie w trakcie realizacji programu dostosowań makroekonomicznych.

- (9) Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że działania podjęte przez Portugalię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. nie są wystarczające. Portugalia nie zlikwidowała nadmiernego deficytu do 2015 r. Wysiłek fiskalny był znacznie mniejszy od zalecanego przez Radę,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Portugalia nie podjęła 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

*W imieniu Rady
Przewodniczący*
