



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.7.2016 r.
COM(2016) 517 final

Zalecenie

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**nakładająca grzywnę na Hiszpanię za niepodjęcie skutecznych działań mających na celu
skorygowanie nadmiernego deficytu**

Zalecenie

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

nakładająca grzywnę na Hiszpanię 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, w szczególności jego art. 6,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Decyzją przyjętą w dniu 12 lipca 2016 r. Rada stwierdziła, że Hiszpania 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 podjęciu przez Radę decyzji na podstawie art. 126 ust. 8 Traktatu, stwierdzającej, że Hiszpania nie podjęła skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu, Komisja powinna zalecić Radzie nałożenie grzywny.
- (3) Grzywna podlegająca nałożeniu na Hiszpanię 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 Hiszpanii w 2015 r. wyniósł 1081,19 mld EUR. 0,2 % PKB Hiszpanii odpowiada zatem kwocie 2162,38 mln 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 TFUE i przepisów rozporządzenia (WE) nr 1467/97. 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 Hiszpanii prowadzi do następujących wniosków:
 - po okresie ujemnego wzrostu realnego PKB, który utrzymywał się przez dziesięć kolejnych kwartałów, w trzecim kwartale 2013 r. doszło do pobudzenia wzrostu gospodarczego w Hiszpanii. Realny PKB wzrósł o 1,4 % w 2014 r., a w 2015 r. dynamika wzrostu gospodarczego wyniosła 3,2 %. Według zaktualizowanej prognozy Komisji z wiosny 2016 r. oczekuje się, że realny PKB wzrośnie w 2016 r. o 2,9 %. W porównaniu z prognozą Komisji z wiosny 2016 r. wartość tę

skorygowano w górę o 0,3 punktu procentowego, do czego przyczyniło się wyższe niż oczekiwano spożycie publiczne i prywatne w pierwszym kwartale tego roku. W rezultacie nie nastąpiło poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w okresie objętym zaleceniem Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. (tzn. w latach 2013–2016);

- ponadto w latach 2013–2016 nie wystąpiły żadne nadzwyczajne i niezależne od rządu zdarzenia, które wywarłyby istotny wpływ na finanse publiczne. Chociaż inflacja w Hiszpanii kształtowała się na zaskakująco niskim poziomie, osiągając nawet wartość ujemną w 2014 r., jej wpływ na finanse publiczne był niewielki, gdyż został w dużej mierze skompensowany wyższym niż oczekiwano wzrostem realnego PKB, przy czym 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.
- (7) Nie istnieje zatem wyjątkowa sytuacja gospodarcza, która uzasadniałaby zmniejszenie wysokości grzywny.
 - (8) W dniu 13 lipca 2016 r. Hiszpania przedłożyła Komisji uzasadniony wniosek, w którym zwróciła się o to, by zalecono Radzie ustalenie wysokości grzywny na poziomie zero. Na poparcie swojego wniosku Hiszpania przedstawiła szereg powodów.
 - (9) Hiszpania przypomniwała swoje istotne osiągnięcia we wdrażaniu programu zakrojonych na szeroką skalę reform, pomimo bardzo trudnej koniunktury gospodarczej, które to reformy w zasadniczy sposób przyczyniły się do silnego ożywienia aktywności gospodarczej i tworzenia miejsc pracy, a także pozwoliły skorygować narosłe zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Hiszpania zwróciła również uwagę na istotny wysiłek fiskalny podjęty w następstwie kryzysu oraz na negatywny wpływ niskiej, a nawet ujemnej inflacji na proces dostosowania budżetowego oraz na całą gospodarkę. Podniesiono również kwestie metodologiczne, zarzucając, że obecna metoda stosowana do oceny zgodności z wymogami paktu stabilności i wzrostu w przypadku Hiszpanii nie była w stanie uwzględnić niespodziewanej ujemnej inflacji, ani zapewnić dokładnego pomiaru potencjalnego wzrostu PKB. We wniosku zdano również sprawę ze środków i zobowiązań podjętych w celu ograniczenia deficytu publicznego w 2016 r. oraz potwierdzono zobowiązanie do skorygowania nadmiernego deficytu do 2017 r.
 - (10) Ocena powyższych argumentów prowadzi do poniższych wniosków.
 - (11) Sytuacja hiszpańskiej gospodarki uległa w ostatnich latach znacznej poprawie, również dzięki reformom podjętym w trudnym otoczeniu gospodarczym, które pomogły uelastyczyć skostniałą strukturę rynku pracy i rynku produktowego. Solidne podstawy ożywienia gospodarczego stworzono dzięki udanej realizacji programu pomocy finansowej mającego na celu dokapitalizowanie instytucji finansowych w Hiszpanii na początku 2014 r. oraz znacznym reformom strukturalnym, które przeprowadzono w międzyczasie. Ponadto po zakończeniu realizacji tego programu Hiszpania nadal wdrażała reformy strukturalne, które obejmowały m.in. reformę prawa upadłościowego, ukończenie procesu restrukturyzacji sektora bankowego, reformę administracji publicznej oraz utworzenie niezależnej rady budżetowej. Działania te, które wspierała polityka monetarna i wzmocnione ramy zarządzania w strefie euro, stworzyły warunki sprzyjające ponownemu napływowi kapitału i poprawie uwarunkowań finansowych. Wraz z ożywieniem się wzrostu gospodarczego w drugiej połowie 2013 r. odnotowano postępy w przywracaniu równowagi

wewnętrznej i zewnętrznej, czemu sprzyjał również wzrost konkurencyjności będący pochodną wprowadzonych reform. Ożywieniu gospodarczemu towarzyszyło tworzenie licznych nowych miejsc pracy, również dzięki nadal umiarkowanemu wzrostowi płac i wpływowi reform rynku pracy. Niezależnie od postępów w przywracaniu równowagi gospodarczej nadal istnieją poważne wyzwania, gdyż wciąż wysokie zadłużenie prywatne i publiczne, na które wskazuje bardzo wysoki poziom zobowiązań zagranicznych netto, naraża kraj na ryzyko, którego źródłem są zmiany nastrojów na rynku, a nadal wysokie bezrobocie stoi na przeszkodzie dostosowaniom gospodarczym.

- (12) Chociaż Hiszpania nie podjęła skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 21 czerwca 2013 r., należy przyznać, że podjęła już znaczny wysiłek fiskalny w celu skorygowania swojego nadmiernego deficytu w budżecie na rok 2012 i w mniejszym stopniu w budżecie na rok 2013. Następstwem tego znacznego strukturalnego wysiłku fiskalnego było swego rodzaju „zmęczenie” reformami mającymi na celu konsolidację finansów publicznych, na które szczególną uwagę zwróciła Rada w swojej decyzji z dnia 12 lipca 2016 r., a które wystąpiło po okresie trudnych warunków ekonomicznych, wywierających niekorzystny wpływ na spójność społeczną. Istotnie, pomimo silnego ożywienia gospodarczego od trzeciego kwartału 2013 r., w okresie, którego dotyczy ostatnie zalecenie Rady, Hiszpania wciąż borykała się z niesprzyjającymi warunkami ekonomicznymi. Luka produktowa wyniosła -8,5 % potencjalnego PKB w 2013 r. i chociaż ulegała szybkiemu zmniejszeniu, w 2015 r. była nadal ujemna (-4,0 %). Stopa bezrobocia osiągnęła poziom 26,1 % w 2013 r., a wykluczenie społeczne i nierówności społeczne uległy pogłębieniu w następstwie kryzysu, w wyniku czego łączny odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wyniósł 29,2 % w 2014 r., co stanowiło jeden z najwyższych wskaźników w UE.
- (13) W tym kontekście, chociaż niektóre środki zastosowane w ostatnich latach miały negatywny bezpośredni wpływ na finanse publiczne, w średnio- i długoterminowej perspektywie środki te mogą przyczynić się do pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, co z kolei przełoży się na stabilność finansów publicznych. Zwolnienia i ulgi w zakresie składek na zabezpieczenie społeczne przyczyniły się do trwałego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, lecz także w pewnym stopniu wspierały spójność społeczną dzięki temu, że były ukierunkowane na osoby o niskich dochodach, pracowników o niższych kwalifikacjach i osoby nowo zatrudnione w oparciu o umowy o pracę na czas nieokreślony. Reformy podatkowe przyjęte pod koniec 2014 r., chociaż nie przynoszą dodatkowych dochodów budżetowych, mają na celu stworzenie struktury systemu podatkowego, która sprzyjałaby wzrostowi gospodarczemu, a także usprawnienie zarządzania podatkowego i sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych.
- (14) W 2016 r. hiszpański rząd, działając jako rząd tymczasowy, zastosował środki służące ograniczeniu deficytu przewidziane w zaleceniu Komisji z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie środków, które muszą zostać podjęte przez Hiszpanię w celu zapewnienia terminowej korekty nadmiernego deficytu, które to środki przyjęto z zadowoleniem. W szczególności, mając na uwadze krajowe przepisy wykonawcze służące wyegzekwowaniu od instytucji rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym dyscypliny budżetowej, w dniu 6 kwietnia rząd zobowiązał 12 rządów regionalnych do zatwierdzenia cięć środków budżetowych, aby zapewnić osiągnięcie przez nie docelowego poziomu deficytu na 2016 r. Chociaż cięcia wydatków przewidziane na 2016 r. zatwierdzone dotychczas przez te rządy regionalne przyniosły oszczędności znacznie poniżej oczekiwanej kwoty zapisanej w programie stabilności z 2016 r., hiszpański rząd centralny zatwierdził cięcia środków budżetowych w wysokości około

0,2 % PKB. W dniu 13 lipca hiszpański rząd tymczasowy zobowiązał się wprowadzić dalsze pożądane środki służące ograniczeniu deficytu. Po stronie dochodów przewidziano nowelizację ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, która zostanie uchwalona, gdy tylko powołany zostanie nowy rząd, mającą na celu skompensowanie ubytku dochodów w wysokości około 0,5 % PKB, spodziewanego w 2016 r. w związku ze zmianami w przepisach regulujących zaliczkowe płatności (*pagos fraccionados*) podatku dochodowego od osób prawnych, aby zadbać o to, by dochody z tytułu tego podatku osiągnęły poziom założony w programie stabilności z 2016 r. Po stronie wydatków przyspieszenie terminu zamknięcia roku budżetowego rządu centralnego, uchwalone w dniu 14 lipca, może pomóc ograniczyć wzrost wydatków w drugiej połowie 2016 r. Środki te wciąż obciążone są jednak znacznym ryzykiem zagrażającym ich realizacji, zwłaszcza jeśli chodzi o terminowe uchwalenie przez Parlament wymaganych zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych oraz kwestię tego, czy zmiany te będą wystarczające, by skompensować spodziewany spadek dochodów z tytułu tego podatku. Rząd zobowiązał się również do zastosowania dodatkowych środków służących zwalczaniu oszustw podatkowych.

- (15) W uzasadnionym wniosku skierowanym przez Hiszpanię do Komisji zwrócono również uwagę na negatywny wpływ niskiej, a nawet ujemnej inflacji na proces dostosowania budżetowego oraz na całą gospodarkę. W latach 2013–2015 inflacja w Hiszpanii (której miernikiem jest deflator PKB) faktycznie kształtowała się na poziomie znacznie poniżej założonego w makroekonomicznym scenariuszu odniesienia stanowiącym podstawę zalecenia (a w 2014 r. osiągnęła nawet wartość ujemną -0,4 %), na co zwrócono również uwagę w decyzji Rady z dnia 12 lipca 2016 r. Negatywny wpływ niskiej, a nawet ujemnej inflacji na wyniki budżetowe Hiszpanii został jednak w dużym stopniu skompensowany wyższym niż oczekiwano wzrostem realnego PKB.
- (16) Hiszpania podniosła również kwestie metodologiczne, zarzucając, że obecna metoda stosowana w kontekście oceny skuteczności podejmowanych działań w przypadku Hiszpanii nie była w stanie uwzględnić niespodziewanej ujemnej inflacji, ani zapewnić dokładnego pomiaru potencjalnego wzrostu PKB. Jeśli chodzi o ewentualne niedoszacowanie wysiłku strukturalnego podjętego przez Hiszpanię, należy zauważyć, że oceniając potencjał wzrostu gospodarczego, Komisja stosuje powszechnie przyjętą metodykę funkcji produkcji, zatwierdzoną przez Radę. Jeśli chodzi o wpływ ujemnej inflacji, Komisja przyznaje w swoich opracowaniach analitycznych, że metodyka uzgodniona na potrzeby nadzoru budżetowego – i oparta na korekcie wartości salda nominalnego w drodze szacowania produkcji potencjalnej – może, w przypadku wystąpienia szoku deflacyjnego, prowadzić do niedoszacowania wysiłku strukturalnego. Podejście to uzupełnia jednak tzw. oddolna miara wysiłku fiskalnego, która pozwala ocenić, czy zrealizowano założenia dotyczące wydatków oraz czy wdrożono planowane działania dyskrecyjne po stronie dochodów. Inaczej niż zmiana salda strukturalnego, ta oddolna miara raczej zawyża wysiłek fiskalny po skokowym spadku inflacji. W przypadku Hiszpanii również zastosowanie tej metodyki oddolnej pozwala stwierdzić, że w latach 2013–2015 nie zrealizowano żadnego skumulowanego wysiłku, pomimo że zalecono skumulowany wysiłek strukturalny na poziomie 3,0 % PKB.
- (17) Zważywszy na uzasadniony wniosek Hiszpanii oraz mając na uwadze powyższe ustalenia, a mianowicie głębokie reformy strukturalne podjęte przez rząd Hiszpanii od 2012 r., które nadal są realizowane, trudne warunki ekonomiczne w okresie, którego dotyczy zalecenie Rady z czerwca 2013 r., zobowiązania do ograniczenia deficytu złożone przez tymczasowy rząd Hiszpanii w swoim uzasadnionym wniosku, a także środki konsolidacyjne wprowadzone w następstwie zalecenia Komisji z dnia 9 marca

2016 r. w sprawie środków, które muszą zostać podjęte przez Hiszpanię w celu zapewnienia terminowej korekty nadmiernego deficytu, za zasadne należy uznać anulowanie grzywny w wysokości 0,2 % PKB,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Anuluje się grzywnę w wysokości 0,2 % PKB, podlegającą nałożeniu na Hiszpanię za niepodjęcie 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*