



Bruksela, dnia 29.5.2013
COM(2013) 393 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce

{SWD(2013) 393 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 126 ust. 7,

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.
- (3) W dniu 7 lipca 2009 r., zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), Rada podjęła decyzję, w której stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Polsce, i wydała zalecenie skorygowania nadmiernego deficytu najpóźniej do 2012 r.¹, zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE oraz art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu². W celu obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3 % PKB w sposób wiarygodny i trwałe władzom Polski zalecono: planowe wdrożenie w 2009 r. budżetowych środków stymulacyjnych; zapewnienie średniego rocznego dostosowania strukturalnego o co najmniej 1¼ punktu procentowego PKB począwszy od 2010 r.; szybkie określenie szczegółowych środków niezbędnych do sprowadzenia deficytu poniżej wartości referencyjnej do 2012 r. oraz wprowadzenie reform służących ograniczeniu bieżących wydatków pierwotnych w kolejnych latach. Rada wyznaczyła dzień 7 stycznia 2010 r. jako termin na podjęcie w tym celu skutecznych działań.
- (4) W dniu 3 lutego 2010 r. Komisja stwierdziła, że według prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. Polska podjęła skuteczne działania zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 7 lipca 2009 r. w celu sprowadzenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej stanowiącego wartość referencyjną poziomu 3 % PKB, w związku z czym Komisja uznała, że nie ma potrzeby podjęcia kolejnych kroków przewidzianych w ramach procedury nadmiernego deficytu. Na podstawie prognozy z

¹ Wszystkie dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu dotyczącą Polski są dostępne na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm

² Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6.

jesieni 2011 r. Komisja stwierdziła, że Polska nie jest na dobrej drodze do skorygowania nadmiernego deficytu i zwróciła się o podjęcia dodatkowych działań, co Polska uczyniła. W związku z tym w dniu 11 stycznia 2012 r. Komisja potwierdziła, że władze Polski podjęły skuteczne działania zmierzające do odpowiednio szybkiej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, a dalsze kroki wobec Polski w ramach procedury nadmiernego deficytu nie są konieczne³.

- (5) Zgodnie z art. 3 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 Rada, działając na zalecenie Komisji, może podjąć decyzję o wydaniu zmienionego zalecenia na mocy art. 126 ust. 7 TFUE w przypadku gdy podjęto skuteczne działania, lecz po przyjęciu pierwotnego zalecenia wystąpią nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych. Wystąpienie nieprzewidzianych niekorzystnych zdarzeń gospodarczych niosących poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych należy poddać ocenie w kontekście prognozy gospodarczej stanowiącej podstawę zalecenia Rady.
- (6) Zgodnie z art. 126 ust. 7 TFUE oraz art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 Rada jest zobowiązana skierować do danego państwa członkowskiego zalecenia mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w oznaczonym terminie. W zaleceniu określa się termin maksymalnie sześciu miesięcy na podjęcie przez dane państwo członkowskie skutecznych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu. W zaleceniu dotyczącym skorygowania nadmiernego deficytu Rada wzywa również dane państwo członkowskie do osiągnięcia rocznych celów budżetowych, które – w oparciu o prognozę stanowiącą podstawę zalecenia – są spójne z minimalną roczną poprawą salda strukturalnego – tj. salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne i z pominięciem skutków działań jednorazowych i innych działań tymczasowych – o co najmniej 0,5 % PKB, rozumiane jako wartość odniesienia.
- (7) W prognozie służb Komisji z wiosny 2009 r., stanowiącej podstawę wydanego dnia 7 lipca 2009 r. zalecenia Rady na mocy art. 104 ust. 7 TWE, zakładano, że w 2010 r. polska gospodarka wzrośnie o 0,8 %, natomiast lata 2011-2012 nie były objęte prognozą. W roku 2009 nastąpił wzrost realnego PKB o 1,6 %, co było w dużej mierze następstwem rozluźnienia polityki budżetowej i pieniężnej, napływu środków unijnych na potrzeby finansowania inwestycji w infrastrukturę oraz deprecjacji złoto. Ożywienie eksportu i popytu krajowego doprowadziło do polepszenia koniunktury w latach 2010-2011, w których realny PKB wzrósł odpowiednio o 3,9 % i 4,5 %, a więc stopa wzrostu PKB w roku 2010 znacznie przewyższyła zakładany w prognozie z wiosny 2009 r. poziom 0,8 %. W prognozie służb Komisji z wiosny 2009 r. przewidującej domknięcie luki produktowej w okresie nieobjętym prognozą założono, że w ostatnich latach objętych prognozą tempo wzrostu polskiej gospodarki będzie bliskie potencjału wzrostu. W 2012 r. nastąpiło jednak gwałtowne spowolnienie polskiej gospodarki, a wzrost realnego PKB wyniósł zaledwie 1,9 %. Inwestycje, szczególnie w budownictwie, wyhamowały na skutek konsolidacji budżetowej, ograniczenia akcji kredytowej i powstrzymywania się gospodarstw domowych od nabywania nieruchomości. Ogólnie rzecz biorąc, działalność gospodarcza w Polsce w latach 2009-2012 charakteryzowała się stosunkową odpornością, mimo iż tempo wzrostu realnego PKB w 2012 r. było poniżej jego potencjału, co wynikało głównie z kryzysu gospodarczo-finansowego na świecie.

³ Komunikat Komisji do Rady „Ocena wykonania budżetu w kontekście toczących się procedur nadmiernego deficytu wszczętych po publikacji prognozy służb Komisji z jesieni 2011 r.”, COM(2012) 4 final z 11.1.2012.

- (8) Zgodnie z prognozą służb Komisji z wiosny 2013 r. realny PKB ma wzrosnąć w 2013 r. zaledwie o 1,1 %. Ze względu na spadek zatrudnienia, ograniczony wzrost płac i nastawienie się gospodarstw domowych na oszczędzanie oczekuje się, że spożycie prywatne wzrośnie o 0,8 %. Nakłady brutto na środki trwałe, szczególnie na budowę infrastruktury, mają spaść o 2,6 %, co jest wynikiem dalszej konsolidacji budżetowej, osłabienia popytu zewnętrznego i ograniczenia akcji kredytowej. W 2014 r. oczekuje się nieznacznego ożywienia gospodarki i stopy wzrostu realnego PKB na poziomie 2,2 %, przy czym wynik ten może zostać skorygowany w górę lub w dół w zależności od tempa ożywienia gospodarczego na świecie.
- (9) Z uwagi na pokaźny pakiet budżetowych środków stymulacyjnych i silną wewnętrzną dynamikę wydatków wynikającą ze znacznego wzrostu gospodarczego, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych gwałtownie wzrósł z poziomu 3,7 % PKB w 2008 r. do 7,4 % PKB w 2009 r. Po wszczęciu procedury nadmiernego deficytu działania na rzecz konsolidacji podjęte w 2010 r. obejmowały ograniczenie wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym i wydatków bieżących oraz podwyższenie akcyzy. Pomimo powyższych działań konsolidacyjnych rządu 0,6 % PKB, w 2010 r. deficyt nominalny wzrósł do 7,9 % PKB, co wynikało z silnego wzrostu inwestycji publicznych (0,4 % PKB) i zużycia pośredniego (0,5 % PKB). Od roku 2011 na poziom deficytu nominalnego wpływ miały prowadzone działania konsolidacyjne, obejmujące ograniczenie części składek na ubezpieczenia społeczne odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE), podwyżki stawek VAT i prowadzące do zwiększenia dochodów dostosowania innych podatków, wprowadzenie tymczasowej reguły wydatkowej oraz ograniczenie wydatków na aktywną politykę rynku pracy. W wyniku tych działań deficyt nominalny spadł w 2011 r. do 5 % PKB.
- (10) Według aktualnych danych przekazanych Eurostatowi w kwietniu 2013 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. wyniósł 3,9 % PKB. Poziom deficytu odnotowany w 2012 r. przewyższa poziom 3,5 % PKB zapowiedziany we wrześniu 2012 r. przez władze Polski. W szczególności wydatki z tytułu odsetek i transfery socjalne przewyższyły zakładane poziomy. Po stronie dochodów, pobór podatków pośrednich, a w szczególności VAT-u, był znacznie niższy od prognozowanego. Wykonanie budżetu mogłoby wypaść jeszcze gorzej, gdyby nie niższy poziom realizacji inwestycji publicznych, częściowo zrównoważony niższymi otrzymanymi transferami kapitałowymi.
- (11) W prognozie służb Komisji z wiosny 2013 r. przewiduje się, że w 2013 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,9 % PKB (przy czym docelowa wartość deficytu na 2013 r. to 3,5 % PKB), a w roku 2014, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, 4,1 % PKB. Dodatkowe środki przewidziane w aktualizacji z 2013 r. programu konwergencji Polski, opublikowanej po zakończeniu redagowania prognozy służb Komisji z wiosny 2013 r., pozostają prawie bez wpływu na prognozowany poziom deficytu. Na rok 2013 w programie konwergencji nie przewiduje się żadnych nowych środków uznaniowych. Mimo iż w programie konwergencji zakłada się utrzymanie stawek VAT na dotychczasowym poziomie zamiast ich obniżenia, to uwzględnienie tego środka, według szacunków Komisji, ograniczyłoby deficyt do 3,7 % PKB w 2014 r. W związku z tym wiosenna prognoza służb Komisji została zaktualizowana tak, aby uwzględnić środki przewidziane w programie konwergencji oraz aby scenariusz odniesienia dla nowego zalecenia był dokładny.
- (12) Głównym zagrożeniem dla realizacji celów budżetowych w roku 2013 i w kolejnych latach – w oparciu o dotychczasowe doświadczenia – jest silna procykliczność

dochodów z podatków pośrednich i bezpośrednich, poniżej zastosowanej w prognozie standardowej elastyczności dochodów. Miało to miejsce w szczególności w 2012 r., kiedy mimo poszerzenia bazy podatkowej dochody z podatków pośrednich spadły w wyniku wyższych zwrotów VAT i zaległości z tytułu VAT.

- (13) Deficyt strukturalny spadł z poziomu 8,3 % PKB w 2010 r. do 5,4 % w 2011 r. i 3,8 % w 2012 r. Działania konsolidacyjne prowadzone w tym okresie dotyczyły w szczególności podatków pośrednich, składki na ubezpieczenie rentowe, składek odprowadzanych do OFE, wynagrodzeń w sektorze publicznym (wyłączając samorządy) i zużycia pośredniego. Te szeroko zakrojone działania dotyczyły zarówno strony dochodów, jak i wydatków. W 2011 r. wyniosły one łącznie 2,1 % PKB, a w 2012 r. 1,6 % PKB.
- (14) Szacuje się, że średni roczny widoczny wysiłek fiskalny w latach 2010-2012 wyniósł 1,5 % PKB. Po uwzględnieniu znacznej korekty w górę wzrostu produktu potencjalnego od chwili wydania zalecenia (-0,3 punktu procentowego) oraz z uwagi na nieoczekiwane niższe tempo wzrostu dochodów niż można byłoby się spodziewać, uwzględniając wzrost PKB w oparciu o standardowe elastyczności (+0,4 punktu procentowego), średni roczny skorygowany wysiłek strukturalny (1,6 % PKB) przewyższa zalecany średni roczny wysiłek fiskalny (1¼ % PKB) w latach 2010-2012. Według oceny oddolnej szacuje się, że działania konsolidacyjne w latach 2010-2012 wyniosły łącznie około 4,3 % PKB. W związku z tym uznaje się, że Polska podjęła skuteczne działania.
- (15) W przygotowanym przez Komisję Europejską sprawozdaniu dotyczącym stabilności budżetowej za rok 2012 stwierdza się, że w perspektywie krótkoterminowej Polsce nie zagrażają napięcia budżetowe. Pod warunkiem pełnej realizacji planów konsolidacji budżetowej zagrożenie stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej jest średnie, a w perspektywie długoterminowej – niskie. Według sprawozdania z 2012 r. na temat starzenia się społeczeństwa, w latach 2010-2060 przewiduje się ograniczony wzrost wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Niemniej jednak Polska musi wdrożyć działania służące zwiększeniu długoterminowej stabilności finansów publicznych, ale na skalę mniejszą niż wymagana średnio dla całej UE.
- (16) Ze względu na znaczną wartość rezydualną zmiany długu dług publiczny skurczył się z poziomu 56,2 % PKB w 2011 r. do 55,6 % PKB w 2012 r. W prognozie służb Komisji z wiosny 2013 r. przewiduje się, że w 2013 r. dług publiczny zwiększy się do 57 ½ % PKB, a w 2014 r., przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, do blisko 59 % PKB.
- (17) W celu sprowadzenia deficytu poniżej progu wynoszącego 3 % PKB do 2013 r., a więc przy założeniu przedłużenia terminu korekty nadmiernego deficytu o rok, wymagany wysiłek strukturalny musiałby wynieść co najmniej 1,4 % PKB. Takie roczne tempo konsolidacji przekraczałoby wysiłek wskazany w zaleceniu Rady z dnia 7 lipca 2009 r. (1¼ % PKB), mimo iż zagrożenia dla budżetu zmniejszyły się od 2009 r., gdyż deficyt nominalny jest na dużo niższym poziomie, a dług utrzymuje się poniżej progu wynoszącego 60 % PKB. W związku z tym dopuszczalne jest bardziej stopniowe tempo konsolidacji, gdyż pozwoliłoby również na ograniczenie kosztów gospodarczych, które byłyby znaczne, jeśli korekta nadmiernego deficytu miałaby zostać dokonana w roku 2013. Wynikałoby to w szczególności z tego, że czas na wdrożenie wymaganych środków po opublikowaniu zalecenia byłby ograniczony. Z

tego względu środki te musiałyby być zintensyfikowane, tak aby ich łączny wpływ na przestrzeni całego roku wyniósł około 1 % PKB.

- (18) W związku z powyższym i zgodnie z paktem stabilności i wzrostu przedłużenie terminu korekty nadmiernego deficytu o dwa lata jest uzasadnione.
- (19) Korekta nadmiernego deficytu do końca 2014 r. oznaczałaby konieczność osiągnięcia pośrednich docelowych wartości deficytu nominalnego na poziomie 3,6 % PKB w 2013 r. i 3,0 % PKB w 2014 r. Poprawa strukturalnego salda budżetowego wynikająca z tych wartości docelowych wynosi 0,8 % PKB w 2013 r. i 1,3 % PKB w 2014 r. Oznacza to konieczność podjęcia – poza środkami już uwzględnionymi w wiosennej prognozie służb Komisji i w aktualizacji programu konwergencji – dodatkowych środków na poziomie 0,4 % PKB w 2013 r. i 0,4 % PKB w 2014 r., o szacowanym wpływie na budżet wynoszącym 0,25 % PKB w 2013 r. i 0,4 % PKB w 2014 r.
- (20) Polska spełnia warunki przedłużenia terminu skorygowania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych określone w art. 3 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

- 1) Polska powinna zlikwidować nadmierny deficyt najpóźniej do końca 2014 r.
- 2) Polska powinna osiągnąć wartości docelowe w zakresie deficytu nominalnego wynoszące 3,6 % PKB w 2013 r. i 3,0 % PKB w 2014 r., co odpowiada rocznej poprawie salda strukturalnego wynoszącej odpowiednio co najmniej 0,8 % PKB i 1,3 % PKB, biorąc za podstawę zaktualizowaną prognozę służb Komisji z wiosny 2013 r.
- 3) Polska powinna rygorystycznie wdrożyć już uchwalone środki, uzupełniając je o dodatkowe środki, które pozwolą na korektę nadmiernego deficytu najpóźniej w 2014 r.
- 4) Rada wyznacza termin [1 października 2013 r.] na podjęcie przez Polskę skutecznych działań oraz, zgodnie z art. 3 ust. 4a rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, na przedstawienie szczegółowego sprawozdania na temat planowanej strategii konsolidacji budżetowej, która ma służyć osiągnięciu wyznaczonych celów.

Ponadto władze Polski powinny: (i) poprawić jakość finansów publicznych, w szczególności poprzez ograniczenie cięć wydatków na inwestycje w infrastrukturę pobudzające wzrost gospodarczy oraz dokonanie dokładnego przeglądu wydatków socjalnych i ich efektywności; (ii) zwiększyć stopień przestrzegania przepisów prawa podatkowego i skuteczność administracji podatkowej oraz (iii) nadać bardziej wiążący charakter instytucjonalnym ramom finansów publicznych i zwiększyć ich przejrzystość, w tym poprzez szybkie przyjęcie stałej reguły wydatkowej mającej zastosowanie do budżetu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Aby zapewnić udaną realizację strategii konsolidacji budżetowej, ważne będzie również wsparcie konsolidacji budżetowej kompleksowymi reformami strukturalnymi, zgodnie z zaleceniami Rady skierowanymi do Polski w kontekście europejskiego semestru. Oprócz sprawozdania przewidzianego w zaleceniu 4), władze Polski powinny przedstawiać sprawozdanie z postępów poczynionych we wdrażaniu niniejszych zaleceń w odrębnym rozdziale w programie konwergencji, do czasu całkowitego skorygowania nadmiernego deficytu.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*