



Bruksela, dnia 15.11.2013 r.  
COM(2013) 906 final

Zalecenie

**ZALECENIE RADY**

**mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce**

{SWD(2013) 605 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.<sup>1</sup>, 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 deficytu<sup>2</sup>. 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 skutecznych działań w tym celu.
- (4) W dniu 3 lutego 2010 r. Komisja stwierdziła, opierając się na swojej prognozie z jesieni 2009 r., że Polska podjęła skuteczne działania zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 7 lipca 2009 r. w celu sprowadzenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej określonej w Traktacie, w związku z czym Komisja uznała, że nie ma potrzeby podjęcia kolejnych kroków przewidzianych w ramach procedury nadmiernego deficytu. Na podstawie swojej prognozy z jesieni

<sup>1</sup> Wszystkie dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu dotyczącą Polski są dostępne na następującej stronie internetowej:

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/deficit/countries/poland\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm)  
Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6.

2011 r. Komisja stwierdziła, że Polska nie jest na dobrej drodze do skorygowania nadmiernego deficytu i zwróciła się o podjęcie dodatkowych działań, które władze Polski uchwały i podały do publicznej wiadomości do dnia 10 stycznia 2012 r. W związku z tym w dniu 11 stycznia 2012 r. Komisja potwierdziła, że władze Polski podjęły skuteczne działania zmierzające do terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, a dalsze kroki wobec Polski w ramach procedury nadmiernego deficytu nie są konieczne<sup>3</sup>.

- (5) W dniu 21 czerwca 2013 r. Rada stwierdziła, że Polska podjęła skuteczne działania, ale wystąpiły niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje dla finansów publicznych, i podjęła decyzję o wydaniu zmienionego zalecenia<sup>4</sup>. Tym samym Polska spełniała warunki przedłużenia terminu skorygowania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych określone w art. 3 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. Rada zaleciła, aby Polska zlikwidowała nadmierny deficyt do 2014 r. Polska powinna osiągnąć wartości docelowe nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszące 3,6 % PKB w 2013 r. i 3,0 % PKB w 2014 r., co odpowiada rocznej poprawie strukturalnego salda budżetowego wynoszącej co najmniej 0,8 % PKB i 1,3 % PKB odpowiednio w latach 2013 i 2014, biorąc za podstawę zaktualizowaną prognozę Komisji z wiosny 2013 r. Polska powinna rygorystycznie wdrożyć już uchwalone środki, uzupełniając je o dodatkowe środki, które pozwolą na skorygowanie nadmiernego deficytu najpóźniej w 2014 r. Polska powinna przeznaczyć wszystkie nadzwyczajne dochody na obniżenie deficytu. Rada wyznaczyła dzień 1 października 2013 r. jako termin 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 wartości docelowych. W dniu 2 października 2013 r. Polska przedłożyła sprawozdanie dotyczące skutecznych działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady, które zostało następnie przeanalizowane przez Komisję.
- (6) W dniu [10 grudnia 2013] r. Rada stwierdziła zgodnie z art. 126 ust. 8 TFUE, że Polska nie podjęła w 2013 r. skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. wydane zgodnie z art. 126 ust. 7 Traktatu.
- (7) 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 wyznaczonym 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.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce.

- (8) Po tym jak w latach 2001-2011 Polska odnotowywała średnią stopę wzrostu realnego PKB na poziomie 4 % rocznie, w 2012 r. tempo wzrostu gospodarczego spadło do 1,9 %. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę przedłożonego przez Polskę sprawozdania dotyczącego skutecznych działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady zakłada, że w 2013 r. stopa wzrostu realnego PKB obniży się jeszcze do poziomu 1,5 %, zanim w latach 2014 i 2015 ponownie wzrośnie do poziomu odpowiednio 2,5 % i 3,8 %. Według prognozy Komisji z jesieni 2013 r. realny PKB powinien w 2013 r. zwiększyć się o 1,3 %, a następnie tempo jego wzrostu powinno przyspieszyć do poziomu 2,5 % w 2014 r. i 2,9 % w 2015 r. W porównaniu z władzami Polski Komisja jest mniej optymistyczna jeśli chodzi o perspektywy wzrostu popytu krajowego w okresie objętym prognozą, zwłaszcza w odniesieniu do spożycia prywatnego i inwestycji prywatnych.
- (9) Władze Polski przewidują deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 4,8 % PKB w 2013 r., w porównaniu z 3,9 % PKB w roku 2012. Następnie polskie Ministerstwo Finansów zakłada osiągnięcie nadwyżki budżetowej w wysokości 4,5 % PKB w 2014 r. w związku z planowaną reformą systemu emerytalnego, która w szczególności spowoduje jednorazowe przeniesienie aktywów o wartości 8,5 % PKB. W 2015 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych ma ponownie wykazywać deficyt, tym razem na poziomie 3 % PKB.
- (10) Jeśli chodzi o lata 2013 i 2014, prognoza Komisji jest podobna do przedstawionej przez władze Polski. W niej również zakłada się deficyt w wysokości 4,8 % PKB w 2013 r. Pogorszone – w stosunku do deficytu na poziomie 3,9 % PKB zakładanego w scenariuszu odniesienia w ramach procedury nadmiernego deficytu – prognozy wynikają głównie z oczekiwanych niższych dochodów. W 2014 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych powinno według Komisji odnotować nadwyżkę (+4,6 % PKB) w wyniku planowanej reformy emerytalnej. W odniesieniu do 2015 r. Komisja jest mniej optymistyczna niż władze Polski i zakłada, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 3,3 % PKB. Różnica w wysokości 0,3 punktu procentowego PKB wynika głównie z niższych dochodów bieżących będących skutkiem niższego prognozowanego wzrostu nominalnego PKB, jak również wyższych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na zużycie pośrednie. Osiągnięcie docelowych wartości deficytu jest obciążone ryzykiem.
- (11) Ponadto należy wspomnieć, że aktualna prognoza dotycząca deficytu opiera się na ESA 95. Począwszy od jesieni 2014 r., obowiązywać będzie nowy zbiór przepisów (ESA 2010). Zgodnie z nowymi przepisami przeniesienie aktywów nie będzie już traktowane jako dochód sektora instytucji rządowych i samorządowych, w związku z czym oczekuje się, że saldo tego sektora wykaże deficyt w wysokości 4,2 % PKB w 2014 r. i 3,9 % PKB w 2015 r.<sup>5</sup> Ponieważ Rada podejmie decyzję w sprawie ewentualnego uchylecia procedury nadmiernego deficytu w stosunku do Polski na podstawie danych przedstawionych w ramach tej procedury i ocenionych przez Eurostat wiosną 2015 r. zgodnie z ESA 2010, konieczne są dodatkowe środki w celu

<sup>5</sup> Zgodnie z ESA 2010 następujące skutki planowanej reformy systemu emerytalnego nie będą już prowadziły do zmniejszenia deficytu: jednorazowy transfer aktywów o wartości 8,5 % PKB w 2014 r. oraz regularny transfer aktywów w latach 2014 (0,3 % PKB) i 2015 (łącznie wpływ w wysokości 0,6 % PKB). Jedynie zmiana liczby uczestników w pierwszym filarze systemu emerytalnego zostałaby uwzględniona również zgodnie z nowymi przepisami (0,2 % PKB w 2014 r., łączny wpływ w wysokości 0,4 % PKB w 2015 r.). Wprawdzie szacuje się, że przejście na ESA 2010 będzie miało pozytywny wpływ na dane dotyczące wysokości PKB, zakłada się jednak jednocześnie, że wpływ wyższego PKB na dane budżetowe będzie minimalny i można go pominąć.

skompensowania tych elementów reformy systemu emerytalnego, które w ramach ESA 2010 nie będą już prowadziły do zmniejszenia deficytu.

- (12) Zarówno władze Polski, jak i Komisja przewidują, że dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się poniżej progu 60 % w całym analizowanym okresie. Według prognozy Komisji z jesieni 2013 r. wskaźnik zadłużenia powinien obniżyć się z poziomu 55,6 % w 2012 r. do 51 % w 2014 r., głównie w wyniku zapowiedzianego transferu aktywów funduszy emerytalnych o wartości 8,5 % PKB, a następnie osiągnie poziom 52,5 % PKB w 2015 r.
- (13) W celu skorygowania nadmiernego deficytu do 2014 r. zgodnie z obowiązującymi już wtedy przepisami ESA 2010 i zapewnienia trwałego charakteru tej korekty, w 2014 r. wymagany byłby dodatkowy wysiłek strukturalny na poziomie co najmniej 1,6 % PKB, oprócz środków już uwzględnionych w prognozie Komisji z jesieni 2013 r. (które zgodnie z ESA 2010 przyniosłyby zmniejszenie deficytu strukturalnego o 0,6 % PKB w 2014 r.). Z uwagi na fakt, iż część niezbędnego dostosowania jest wynikiem przejścia z ESA 95 na ESA 2010, a ponadto roczny wysiłek strukturalny o tej skali (wyższy niż 1¼ % PKB wymagane w zaleceniu Rady z dnia 7 lipca 2009 r. oraz wyższy niż 1,3 % PKB wymagane w zaleceniu Rady z dnia 21 czerwca 2013 r.) spowoduje znaczne zmniejszenie produkcji w momencie, gdy luka produktowa jest nadal ujemna, właściwe jest wyznaczenie roku 2015 jako nowego terminu korekty nadmiernego deficytu.
- (14) W obliczu wysokiej niepewności co do rozwoju sytuacji gospodarczej i budżetowej cel budżetowy zalecany dla ostatniego roku okresu, w którym nastąpić ma korekta nadmiernego deficytu, należy określić na poziomie wyraźnie poniżej wartości referencyjnej, tak by zagwarantować skuteczne i trwałe dokonanie korekty w wymaganym terminie.
- (15) W związku z tym korekta nadmiernego deficytu do 2015 r. oznaczałaby konieczność osiągnięcia pośrednich docelowych wartości deficytu nominalnego na poziomie 3,9 % PKB w 2014 r. (po odliczeniu transferu aktywów funduszy emerytalnych) i 2,8 % PKB w 2015 r. Poprawa strukturalnego salda budżetowego wynikająca z tych wartości docelowych wynosi 1 % PKB w 2014 r. i 1,2 % PKB w 2015 r., biorąc pod uwagę środki uwzględnione w prognozie Komisji z jesieni 2013 r., które zgodnie z ESA 2010 prowadzą do poprawy salda strukturalnego o 0,6 % PKB w 2014 r. i 0,2 % PKB w 2015 r. Oznacza to konieczność podjęcia – poza środkami już uwzględnionymi w prognozie Komisji z jesieni 2013 r. – dodatkowych środków na poziomie 0,4 % PKB w 2014 r. i 1 % PKB w 2015 r. (z wyłączeniem skutków transferu aktywów w ramach reformy systemu emerytalnego),

#### PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

- (1) Polska powinna zlikwidować nadmierny deficyt do 2015 r. w sposób wiarygodny i trwały.
- (2) Polska powinna osiągnąć docelową wartość deficytu nominalnego na poziomie 4,8 % PKB w 2013 r., 3,9 % PKB w 2014 r. i 2,8 % PKB w 2015 r. (z wyłączeniem skutków transferu aktywów w ramach reformy systemu emerytalnego). Odpowiada to poprawie salda strukturalnego o 1 % PKB w 2014 r. i o 1,2 % PKB w 2015 r., biorąc za podstawę prognozę Komisji z jesieni 2013 r.
- (3) Polska powinna rygorystycznie wdrożyć już zapowiedziane i uchwalone środki, uzupełniając je o dodatkowe środki, które pozwolą na trwałe skorygowanie

nadmiernego deficytu do 2015 r. Polska powinna przeznaczyć wszystkie nadzwyczajne dochody na obniżenie deficytu.

- (4) Rada wyznacza dzień 15 kwietnia 2014 r. jako termin 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 do minimum cięć wydatków na inwestycje w infrastrukturę pobudzającą wzrost gospodarczy oraz dokonanie dokładnego przeglądu wydatków socjalnych i ich efektywności; (ii) zwiększyć stopień przestrzegania przepisów podatkowych i skuteczność administracji podatkowej oraz (iii) nadać bardziej wiążący charakter instytucjonalnym ramom finansów publicznych i zwiększyć ich przejrzystość, w tym poprzez: dostosowanie definicji wykorzystywanych w systemie rachunków narodowych do standardów ESA i zapewnienie ich wystarczająco szerokiego zakresu; usprawnienie śródrocznego monitorowania wykonania budżetu i zapewnienie skutecznego i terminowego monitorowania zgodności ze stałą regułą wydatkową, w oparciu o wiarygodną i niezależną analizę przeprowadzaną przez niezależne organy lub organy niezależne funkcjonalnie od organów budżetowych. 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 co najmniej co [sześć miesięcy], a także 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*