

II

(Akty, których publikacja nie jest obowiązkowa)

RADA

DECYZJA RADY

z dnia 28 listopada 2006 r.

stwierdzająca, zgodnie z art. 104 ust. 8, że działania podjęte przez Polskę w odpowiedzi na zalecenie Rady skierowane zgodnie z art. 104 ust. 7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską są nieskuteczne

(2006/1014/WE)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

realizacji postanowień Traktatu oraz Paktu na rzecz stabilności i wzrostu w sposób ścisły i terminowy.

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 104 ust. 8,

(4) Decyzja Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie sektorowej klasyfikacji systemów emerytalnych⁽³⁾ stanowi, że kapitałowe systemy emerytalne nie mogą być klasyfikowane jako systemy ubezpieczeń społecznych. Tego rodzaju systemy nie mogą zatem zostać uznane za część sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wspomniana decyzja była decyzją ramową, wymagała zatem dwustronnych rozmów z państwami członkowskimi przed jej wprowadzeniem w życie. W trakcie tych rozmów przedstawiciele Eurostatu przyznali, że „niektóre państwa członkowskie mogą potrzebować okresu przejściowego przed wejściem w życie decyzji, który pozwoli na uniknięcie zakłóceń w realizacji polityki budżetowej”⁽⁴⁾. Okres przejściowy wyznaczony przez Eurostat upływa wraz z pierwszą notyfikacją fiskalną w roku 2007, której należy dokonać do dnia 1 kwietnia 2007 r. Polska zdecydowała się skorzystać z okresu przejściowego. W wyniku tego składki na ubezpieczenie społeczne oraz inne dochody (a także poniesione wydatki) kapitałowych systemów emerytalnych są uznawane za dochody (oraz wydatki) sektora instytucji rządowych i samorządowych, co sprawia, że wielkości deficytu oraz zadłużenia są nieco mniejsze niż zazwyczaj.

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 104 Traktatu państwa członkowskie są zobowiązane do unikania nadmiernego deficytu budżetowego.
- (2) Celem Paktu na rzecz stabilności i wzrostu są sprawne finanse państwa jako sposób wzmocnienia warunków sprzyjających stabilności cen oraz osiągnięciu silnego trwałego wzrostu przyczyniającego się do tworzenia miejsc pracy. Pakt na rzecz stabilności i wzrostu obejmuje rozporządzenie (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu⁽¹⁾, które zostało przyjęte w celu umożliwienia szybkiej korekty nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (3) Rezolucja Rady Europejskiej przyjęta w Amsterdamie dnia 17 czerwca 1997 r.⁽²⁾ wezwała wszystkie strony, a mianowicie państwa członkowskie, Radę i Komisję, do

(5) W decyzji 2005/183/WE⁽⁵⁾ z dnia 5 lipca 2004 r. ustalono, zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu, że w Polsce istnieje nadmierny deficyt.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 6. Rozporządzenie ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1056/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 5).

⁽²⁾ Dz.U. C 236 z 2.8.1997, str. 1.

⁽³⁾ Komunikaty prasowe Eurostatu nr 30/2004 z dnia 2 marca 2004 r. i nr 117/2004 z dnia 23 września 2004 r. oraz rozdział I.1.3 podręcznika Eurostatu dotyczącego deficytu i zadłużenia budżetowego – Klasyfikacja kapitałowych systemów emerytalnych oraz wpływ na finanse publiczne, dostępnego na następującej stronie internetowej: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-002/EN/KS-BE-04-002-EN.PDF

⁽⁴⁾ Porównaj: przypis 3.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 62 z 9.3.2005, str. 18.

- (6) Ponadto zgodnie z art. 104 ust. 7 Traktatu oraz art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, dnia 5 lipca 2004 r. Rada skierowała do władz polskich zalecenie zlikwidowania nadmiernego deficytu w jak najkrótszym terminie i podjęcia działań średniookresowych mających na celu obniżenie deficytu budżetowego poniżej 3 % PKB do roku 2007 w sposób wiarygodny i trwały, zgodnie ze ścieżką redukcji deficytu wytyczoną w programie konwergencji przedstawionym przez władze w maju 2004 r. i zatwierdzoną w opinii Rady z dnia 5 lipca 2004 r., zakładającą następujące docelowe wartości roczne: 5,7 % PKB w 2004 r., 4,2 % PKB w 2005 r., 3,3 % w 2006 r. i 1,5 % PKB w 2007 r. Rada wyznaczyła Polsce ostateczny termin – 5 listopada 2004 r. – na podjęcie skutecznych działań „odnośnie do środków mających na celu osiągnięcie docelowego poziomu deficytu na rok 2005”.
- (7) Ścieżka redukcji deficytu zatwierdzona przez Radę dnia 5 lipca 2004 r. nie uwzględniała kosztów reformy emerytalnej wprowadzonej w 1999 r. Około 20 % dochodów z tytułu składek emerytalnych jest przekazywanych z systemu repartycyjnego do kapitałowych systemów emerytalnych. W zaleceniu wydanym na podstawie art. 104 ust. 7 Rada wyraźnie uwzględniła fakt, że docelowe wartości deficytu będą musiały zostać skorygowane w górę o szacunkowe roczne koszty reformy emerytalnej w Polsce wynoszące ok. 1,5 % PKB. W związku z tym, a także w świetle zagrożeń związanych ze strategią konsolidacji budżetowej, Rada stwierdziła w swojej opinii na temat programu konwergencji z maja 2004 r., że „postawa budżetowa określona w programie może nie być wystarczająca do obniżenia deficytu poniżej 3 % PKB w okresie realizacji programu” (czyli do 2007 r.).
- (8) Po upływie ostatecznego terminu, wyznaczonego w zaleceniu Rady skierowanym na podstawie art. 104 ust. 7 na dzień 5 listopada 2004 r., Komisja w komunikacie do Rady z dnia 14 grudnia 2004 r. stwierdziła, że podejmowanie dalszych kroków w ramach procedury nadmiernego budżetu względem Polski nie jest konieczne, ponieważ rząd Polski podjął skuteczne działania związane ze środkami mającymi na celu osiągnięcie docelowej wartości deficytu budżetowego w roku 2005.
- (9) Dnia 17 lutego 2005 r. Rada przedstawiła opinię w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji dla Polski z listopada 2004 r. W aktualizacji wprowadzono korektę docelowej wartości deficytu na rok 2007 w górę do poziomu 2,2 % PKB (wobec 1,5 % PKB przewidzianych w wersji programu konwergencji z maja 2004 r.), czyli ok. 3,7 % PKB przy uwzględnieniu kosztów reformy emerytalnej. Wspomniana korekta w górę wystąpiła mimo utrzymującej się wysokiej dynamiki wzrostu gospodarczego (szacowanego w programie na średnio powyżej 5 % rocznie), przy czym wszystkie wyniki/prognozy dotyczące deficytu na lata 2004–2006 zostały obniżone w związku z zastosowaniem przez rząd określonych środków, z bardziej dynamicznym wzrostem gospodarczym oraz z korektami statystycznymi. Rada dostrzegła ryzyko opóźnionej lub niepełnej realizacji środków dostosowania fiskalnego. Odnosząc się do zagrożeń związanych ze strategią konsolidacji budżetowej, Rada wezwała Polskę między innymi do wzmocnienia dostosowania fiskalnego po roku 2005 i obniżenia docelowej wartości deficytu na rok 2007. W rzeczywistości zrealizowano jedynie niewielką liczbę środków. Wynik budżetowy w roku 2005 był mimo to lepszy niż zakładano, z deficytem wynoszącym 2,5 % PKB.
- (10) Dnia 14 marca 2006 r. Rada przyjęła opinię w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji dla Polski ze stycznia 2006 r. Uaktualniona wersja przewidywała tylko nieznaczne obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (średnio o około 0,3 % PKB rocznie w okresie od 2006 do 2008 r.) mające na celu spełnienie kryteriów konwergencji budżetowej przed upływem kadencji parlamentu (czyli do końca 2009 r.). Chociaż wyniki i prognozy dotyczące deficytu na lata 2004–2006 zostały po raz kolejny skorygowane w dół – w związku z zastosowaniem przez rząd określonych środków, z bardziej dynamicznym wzrostem gospodarczym oraz z korektami statystycznymi – w programie utrzymano docelową wielkość deficytu na rok 2007 na poziomie 2,2 % PKB (bez uwzględnienia kosztów reformy emerytalnej). Przy uwzględnieniu korekty szacunków kosztów reformy emerytalnej o 2 % – w związku z lepszą niż oczekiwano sytuacją na rynku pracy oraz wyższym poziomem uczestnictwa w nowym systemie emerytalnym – docelowa wielkość deficytu na rok 2007 była o 0,4 punktu procentowego PKB wyższa niż wielkość określona w poprzedniej wersji programu (4,1 % PKB w porównaniu do 3,7 % PKB). Rada wskazała na szereg zagrożeń związanych ze strategią konsolidacji budżetowej, takich jak stosunkowo korzystne założenia dotyczące wzrostu gospodarczego w ostatnim roku okresu realizacji programu (2008), stosunkowo optymistyczne założenia dotyczące elastyczności podatkowych oraz ewentualne trudności związane z kontrolą wydatków wobec presji spowodowanej wydatkami w sferze socjalnej. Rada stwierdziła, że „program konwergencji przewiduje postęp, lecz nie przewiduje skutecznej korekty nadmiernego deficytu do roku 2007 (...)”. Ponadto Rada stwierdziła, że planowana korekta salda strukturalnego (czyli dostosowanego cyklicznie salda nieuwzględniającego środków jednorazowych i innych środków tymczasowych, obliczanego przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie zgodnie ze wspólnie ustaloną metodologią) miała ulec poprawie o średnio 0,25 % PKB rocznie w okresie trwania programu.

- (11) W projekcie budżetu na rok 2007 przyjętym dnia 27 września 2006 r. szacowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2006 wynosi 2,1 % PKB (bez uwzględnienia kosztów reformy emerytalnej), wobec docelowej wielkości 2,6 % PKB przewidzianej w zaktualizowanej wersji programu konwergencji ze stycznia 2006 r. (oraz 3,3 % PKB przewidzianych w zaleceniu Rady z lipca 2004 r. skierowanym na podstawie art. 104 ust. 7). Lepszy wynik odzwierciedla wyższe dochody (szczególnie z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych), będące rezultatem wyższego niż spodziewany wzrostu gospodarczego oraz ograniczonego wzrostu wydatków, a zwłaszcza niższych niż planowane publicznych wydatków inwestycyjnych. Projekt budżetu na 2007 r. przewiduje następujące docelowe poziomy deficytu na kolejne lata: 1,7 % w 2007 r., 1,2 % w 2008 r. oraz 0,5 % w 2009 r.
- (12) Ocena działań podjętych przez Polskę w celu korekty do roku 2007 nadmiernego deficytu w odpowiedzi na zalecenie Rady skierowane na podstawie art. 104 ust. 7 prowadzi do następujących wniosków:
- uaktualniona docelowa wartość deficytu w roku 2007 na poziomie 1,7 % PKB (bez uwzględnienia kosztów reformy emerytalnej), przewidziana w projekcie budżetu na rok 2007, jest większa niż docelowa wartość na poziomie 1,5 % PKB przyjęta w zaleceniu Rady z dnia 5 lipca 2004 r. dotyczącym korekty nadmiernego deficytu. Uaktualnienie wartości docelowej na rok 2007 nastąpiło w sytuacji o wiele niższego faktycznego deficytu w okresie 2004–2006, niż poziom przewidywany w zaleceniu,
 - okres przejściowy na wprowadzenie w życie decyzji Eurostatu z dnia 2 marca 2004 r. w sprawie klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych upływa wraz z pierwszą notyfikacją fiskalną w roku 2007, której należy dokonać do dnia 1 kwietnia 2007 r. Uwzględnienie wyższych niż wcześniej szacowano kosztów reformy emerytalnej doprowadzi do docelowej wartości deficytu na rok 2007 na poziomie 3,7 % PKB,
- prognoza służb Komisji z jesieni 2006 r. przewiduje deficyt w roku 2007 na poziomie o 0,3 % PKB wyższym niż poziom docelowy przyjęty przez władze Polski. W szczególności oczekuje się, że dochody z tytułu podatków bezpośrednich będą niższe niż planowane przez władze, podczas gdy wydatki socjalne oraz publiczne wydatki inwestycyjne będą najprawdopodobniej wyższe.
- (13) Prowadzi to do wniosku, że pomimo poprawy sytuacji budżetowej w Polsce oraz osiągnięcia dotychczas lepszych niż planowano wyników budżetowych, na podstawie aktualnych informacji można stwierdzić, że deficyt w roku 2007 będzie wyraźnie wyższy od wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, co jest niezgodne z zaleceniem Rady dotyczącym skorygowania nadmiernego deficytu do roku 2007.
- Zgodnie z rezolucją Rady Europejskiej z Amsterdamu w sprawie Paktu na rzecz stabilności i wzrostu Polska zgodziła się na podanie do publicznej wiadomości zalecenia Rady z dnia 5 lipca 2004 r. ⁽⁶⁾,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Działania podjęte przez Polskę w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 5 lipca 2004 r., skierowane na podstawie art. 104 ust. 7 Traktatu, są nieskuteczne dla skorygowania nadmiernego deficytu w terminie określonym w zaleceniu.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja jest skierowana do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli, dnia 28 listopada 2006 r.

W imieniu Rady
E. TUOMIOJA
Przewodniczący

⁽⁶⁾ See <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st11/st11220.en04.pdf>