



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 29.5.2013
COM(2013) 393 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за преодоляване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Полша

{SWD(2013) 393 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

за преодоляване на съществуващия прекомерен бюджетен дефицит в Полша

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 126, параграф 7 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Съгласно член 126 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) държавите членки трябва да избягват прекомерния бюджетен дефицит.
- (2) Пактът за стабилност и растеж се основава на целта за осигуряване на стабилни публични финанси като средство за засилване на предпоставките за ценова стабилност и висок и устойчив растеж, водещ до създаване на трудова заетост.
- (3) На 7 юли 2009 г. в съответствие с член 104, параграф 6 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) Съветът реши, че в Полша е налице прекомерен бюджетен дефицит и отправи препоръка за коригирането му най-късно до 2012 г.¹ в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО и член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит². С цел да сведат дефицита на консолидирания държавен бюджет под 3 % от БВП по надежден и устойчив начин, на полските власти бе препоръчано да изпълнят мерките за фискално стимулиране през 2009 г., както е планирано, да осигуряват средногодишна структурна бюджетна корекция от най-малко 1 ¼ процентни пункта от БВП след 2010 г., да формулират ясно конкретни мерки, необходими за свеждането на дефицита под референтната стойност до 2012 г., както и да проведат реформи за ограничаване на текущите първични разходи през следващите години. Съветът определи 7 януари 2010 г. като краен срок за предприемането на ефективни мерки.
- (4) На 3 февруари 2010 г. Комисията заключи, че въз основа на прогнозата на службите на Комисията от есента на 2009 г. Полша е предприела необходимите мерки в съответствие с препоръката на Съвета от 7 юли 2009 г. да приведе своя бюджетен дефицит под референтната стойност от 3 % от БВП и изрази мнение, че следователно не са необходими допълнителни действия в рамките на процедурата при прекомерен дефицит. Въз основа на своята прогноза от есента

¹ Всички документи, свързани с процедурата при прекомерен дефицит за Полша, могат да бъдат намерени на следния уебсайт:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm

² ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6.

на 2011 г. Комисията прецени, че Полша не се справя и поиска допълнителни мерки, които Полша предприе. Впоследствие, на 11 януари 2012 г., Комисията потвърди, че полските власти са предприели ефективни действия за навременна и устойчива корекция на прекомерния дефицит и към момента не са необходими по-нататъшни мерки в рамките на процедурата при прекомерен дефицит за Полша³.

- (5) В съответствие с член 3, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1467/97 Съветът може да реши, по препоръка на Комисията, да приеме преразгледана препоръка съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС, ако са предприети ефективни действия, но след приемането на тази препоръка настъпят неочаквани неблагоприятни икономически събития със значими отрицателни последици за държавните финанси. Появата на неочаквани неблагоприятни икономически събития със значимо отрицателно въздействие върху бюджета се оценява спрямо икономическата прогноза, залегнала в препоръката на Съвета.
- (6) В съответствие с член 126, параграф 7 от ДФЕС, както и с член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета, от Съвета се изисква да отправя препоръки до съответната държава членка с оглед прекратяване на прекомерния дефицит в рамките на определен срок. В препоръката следва да се определи краен срок от най-много шест месеца за предприемане на ефективни действия от страна на съответната държава членка за коригиране на прекомерния дефицит. Освен това, в препоръката за коригиране на прекомерния дефицит Съветът следва да изиска постигането на годишни бюджетни цели, които, съгласно прогнозата, на която се базира препоръката, съответстват на минимално годишно подобрене на структурното салдо (т.е. коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл салдо, без еднократните и другите временни мерки) от най-малко 0,5 % от БВП като референтна стойност.
- (7) В прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2009 г., която стои в основата на препоръката на Съвета по член 104, параграф 7 от ДЕО от 7 юли 2009 г., се предвижда, че полската икономика ще нарасне с 0,8 % през 2010 г., като 2011 и 2012 г. не попадат в полезрението на прогнозата. През 2009 г. реалният БВП нарасна с 1,6 % и то в голяма степен благодарение на смекчаването на фискалната и на паричната политика, на притока на средства от европейските фондове за финансиране на инвестиции в инфраструктурата и на обезценяването на валутата. Увеличаването на износа и съживяването на вътрешното търсене доведоха до възстановяване през 2010 и 2011 г., когато реалният БВП нарасна съответно с 3,9 % и с 4,5 %, като така растежът на БВП през 2010 г. беше значително по-висок от очакванията за 0,8 % от БВП в прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2009 г. От тази прогноза, според която се очакваше стопяване на разликата между фактическия и потенциалния БВП и след периода, за който се отнася прогнозата, се подразбираше, че темпът на растеж на полската икономика ще се движи около нейния потенциал и през следващите години. Въпреки това икономиката на Полша отбеляза рязко забавяне през 2012 г. с ръст на реалния БВП от 1,9 %. Растежът на инвестициите, по-специално в строителството, бе забавен от консолидацията на публичните разходи, слабия растеж на кредитите и от факта, че домакинствата се въздържаха от придобиване на недвижими имоти. Като

³

Съобщение на Комисията до Съвета относно оценката на изпълнението на бюджета в контекста на продължаващите процедури при прекомерен дефицит след прогнозите на службите на Комисията от есента на 2011 г. — COM (2012) 4 окончателен, 11.1.2012 г.

цяло, в Полша се наблюдава относително устойчива икономическа дейност в периода 2009—2012 г., макар и с ръст на реалния БВП през 2012 г., по-нисък от потенциалния, главно в резултат на световната икономическа и финансова криза.

- (8) Прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2013 г. предвижда увеличаване на реалния БВП със само 1,1 % през 2013 г. Частното потребление се очаква да нарасне с 0,8 % поради понижаване на заетостта, слабо увеличение на заплатите и реструктуриране на спестявания на домакинствата. Тенденцията в брутообразуването на основен капитал, особено в изграждането на инфраструктура, ще остане отрицателна със спад от 2,6 %, като отразява продължаващата фискална консолидация, слабото външно търсене и забавения ръст на кредитите. През 2014 г. се очаква известен подем на икономиката с ръст на реалния БВП от 2,2 %, въпреки че има рискове от отклонения и в двете посоки в зависимост от скоростта на възстановяването на световната икономика.
- (9) През 2009 г. дефицитът на консолидирания държавен бюджет се увеличи до 7,4 % от БВП (от 3,7 % от БВП през 2008 г.) в резултат на мащабен пакет от фискални стимули и силно изразена динамика на разходите, дължаща се на високия растеж. След началото на процедурата при прекомерен дефицит мерките за консолидация през 2010 г. бяха насочени към заплатите в публичния сектор, текущите разходи и увеличаване на акцизите. Въпреки тези мерки за консолидация в размер от 0,6 % номиналният дефицит нарасна до 7,9 % от БВП през 2010 г. вследствие на значително увеличение на публичните инвестиции (0,4 % от БВП) и междинното потребление (0,5 % от БВП). След 2011 г. номиналният дефицит беше повлиян от продължаващата консолидация, включваща намаляване на социалноосигурителните вноски, прехвърляни към пенсионни фондове от отворен тип, вдигане на ставките на ДДС и промени в други данъци с цел увеличаване на приходите, въвеждането на временно правило за разходите и съкращаване на разходите за активна политика по заетостта. Вследствие на това номиналният дефицит намаля до 5 % от БВП през 2011 г.
- (10) Според актуалните данни, отчетени в нотификация на Евростат от април 2013 г., дефицитът на консолидирания държавен бюджет достига 3,9 % от БВП през 2012 г. Дефицитът за 2012 г. е по-висок от очакваните 3,5 % от БВП, оповестени публично от полските власти през септември 2012 г. По-специално, разходите за лихви и социалните трансфери са по-високи от предвижданите. Що се отнася до приходите — тези от косвени данъци и в частност от ДДС бяха значително по-ниски от прогнозираните. Показателите биха били още по-лоши, ако не беше по-ниската степен на изпълнение на публични инвестиции, частично компенсирани с по-нисък трансфер на капитали.
- (11) Прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2013 г. предвижда дефицитът на консолидирания държавен бюджет да достигне 3,9 % от БВП през 2013 г. (като за 2013 г. Полша цели дефицит от 3,5 % от БВП) и, при положение че няма промени в политиката — 4,1 % от БВП през 2014 г. Отчитането на допълнителните мерки, съдържащи се в актуализацията от 2013 г. на програмата за конвергенция на Полша (ПК), която е публикувана след изготвянето на прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2013 г., почти не променя анализа на ситуацията. В ПК не се включват нови дискреционни мерки за 2013 г. Въпреки че в ПК се предвижда ставките на ДДС да бъдат запазени на настоящото си равнище, вместо да бъдат намалени, според вижданията на Комисията включването на тази мярка би снизило дефицита за 2014 г. на 3,7 %

от БВП. Поради това прогнозата на службите на Комисията от пролетта бе обновена с оглед на мерките, включени в КП, за да се разполага с точен базов сценарий за новата препоръка.

- (12) Данните от миналото показват, че основният риск за по-лоши резултати във връзка с бюджетните цели за 2013 г. и следващите години се състои в изразената процикличност на приходите от преки и косвени данъци и по-ниското им равнище от стандартната еластичност на приходите, използвана за прогнозата. Това се отнася по-специално за 2012 г., когато въпреки увеличената данъчна основа приходите от косвени данъци намаляха поради ръст на възстановяванията на ДДС и неизплатените дългове по ДДС.
- (13) Структурният дефицит намаля от 8,3 % от БВП през 2010 г. на 5,4 % през 2011 г. и 3,8 % през 2012 г. Мерките за консолидация, прилагани през този период, бяха насочени в частност към косвените данъци, вноските за инвалидност, вноските за пенсионни фондове от отворен тип, заплатите в публичния сектор (с изключение на местното управление) и междинното потребление. Тези мерки бяха мащабни и се отнасяха както за приходите, така и за разходите. Кумулативно те възлизат на 2,1 % от БВП през 2011 г. и на 1,6 % от БВП през 2012 г.
- (14) Средногодишната фискална корекция за периода 2010—2012 г. възлиза на 1,5 % от БВП. След коригиране с оглед на значителното завишаване на потенциалния ръст на БВП от момента на издаване на препоръката (-0.3 процентни пункта) и поради неочакваното забавяне на нарастването на приходите, в сравнение с очаквания растеж на БВП въз основа на стандартните равнища на еластичност (+ 0.4 процентни пункта), средногодишната структурна корекция (1,6 % от БВП) надвишава препоръчаната средногодишна фискална корекция (1 ¼ % от БВП) за периода 2010—2012 г. Според очакванията, базирани на възходящия подход, кумулативният размер на мерките за консолидация възлиза на 4,3 % от БВП за периода 2010—2012 г. Това показва, че Полша е предприела ефективни действия.
- (15) Докладът на Европейската комисия от 2012 г. относно фискалната устойчивост показва, че Полша не е изправена пред риск от натиск върху бюджета в краткосрочен план. Страната е изложена на среден риск за устойчивостта в средносрочен план и на нисък риск в дългосрочна перспектива, при условие че плановите за фискална консолидация се изпълнят в тяхната цялост. В доклада за застаряване на населението от 2012 г. има данни за слабо предвиждано увеличение на свързаните със застаряване на населението публични разходи през периода 2010—2060 г. Въпреки това Полша трябва все пак да проведе политики за повишаване на устойчивостта в дългосрочен план, но изискванията към нея са по-ниски от средните за ЕС като цяло.
- (16) Публичният дълг намаля до 55,6 % от БВП през 2012 г. от 56,2 % от БВП през 2011 г. благодарение на значителна корекция наличности-потоци. Прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2013 г. предвижда неговото увеличаване на 57 ½ % от БВП през 2013 г. и, при положение че няма промени в политиката — на почти 59 % от БВП през 2014 г.
- (17) Необходимата структурна корекция с оглед на намаляване на дефицита под прага от 3 % от БВП до 2013 г., като по този начин крайният срок се удължи с една година, би се равнявала на най-малко 1,4 % от БВП. Такова годишно подобрене би било по-голямо от изискваното в препоръката на Съвета от 7 юли

2009 г. (1 ¼ % от БВП), въпреки факта, че фискалният риск е спаднал след 2009 г., тъй като номиналният дефицит е на много по-ниско равнище, а дългът остава под прага от 60 %. В резултат на това е допустим по-плавен темп на консолидация, който от своя страна ще намали крайните разходи, които биха били значителни, ако корекцията трябваше да се извърши през 2013 г. По-специално, защото наличното време за въвеждане на изискваните мерки след препоръката ще бъде ограничено. Ето защо те трябва да бъдат така разпределени, че да се постигне въздействие в размер на около 1 % от БВП в течение на цялата година.

- (18) С оглед на гореизложеното и в съответствие с правилата на Пакта за стабилност и растеж, удължаването на крайния срок за коригиране на прекомерния дефицит на две години е оправдано.
- (19) Коригирането на прекомерния дефицит до 2014 г. би било съизмеримо с междинните цели за номиналния дефицит в размер на 3,6 % от БВП за 2013 г. и 3,0 % от БВП за 2014 г. Заложеното в тези цели подобрене на структурното салдо на бюджета възлиза на 0,8 % от БВП през 2013 г. и на 1,3 % от БВП през 2014 г. Това означава, че има нужда от допълнителни мерки в размер на 0,4 % от БВП през 2013 г. и 0,4 % от БВП през 2014 г., в допълнение към вече включените в прогнозата от пролетта и в актуализацията на програмата за конвергенция с очаквано въздействие върху бюджета от 0,25 % през 2013 г. и 0,4 % от БВП през 2014 г.
- (20) Полша изпълнява условията за удължаване на крайния срок за коригиране на прекомерния дефицит на консолидирания държавен бюджет по член 3, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1467/97 за определяне и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

- (1) Полша следва да преодолее съществуващия прекомерен дефицит в срок най-късно до 2014 г.
- (2) Полша следва да постигне целеви номинален дефицит от 3,6 % от БВП през 2013 г. и 3,0 % от БВП през 2014 г., което съответства на годишно подобрене на структурното салдо съответно от най-малко 0,8 % и 1,3 % от БВП, въз основа на актуализираната прогноза на службите на Комисията от пролетта на 2013 г.
- (3) Полша следва стриктно да прилага вече приетите мерки, като ги съчетава с допълнителни мерки, достатъчни за постигането на корекция на прекомерния дефицит най-късно през 2014 г.
- (4) Съветът определя за Полша [1 октомври 2013 г.] като краен срок за приемане на ефективни действия и, в съответствие с член 3, параграф 4а от Регламент (ЕО) № 1467/97, за подробно докладване на стратегията за консолидация, предвидена за постигане на целите.

Освен това полските власти следва (i) да подобрят качеството на публичните финанси, по-специално чрез свеждане до минимум на съкращенията в насърчаващите растежа инвестиции в инфраструктурата, внимателен преглед на социалните разходи и тяхната ефективност; (ii) да подобрят спазването на данъчното законодателство и да повишат ефективността на данъчната администрация и (iii) да направят институционалната рамка на публичните финанси по-обвързваща и прозрачна, включително чрез бързо приемане на постоянно правило по отношение на разходите на консолидирания

държавен бюджет. На последно място, за да се гарантира успехът на стратегията за фискална консолидация, е важно тя да бъде подкрепена от всеобхватни структурни реформи, в съответствие с препоръките на Съвета, отправени до Полша в контекста на европейския семестър. Освен доклада по препоръка (4) полските власти следва да докладват за постигнатия напредък при прилагането на тези препоръки в отделна глава, включена в програмите за конвергенция, до реализиране на пълната корекция на прекомерния дефицит.

Адресат на настоящата препоръка е Република Полша.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*