



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.5.29.
COM(2013) 393 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

a Lengyelországban fennálló túlzott költségvetési hiány megszüntetéséről

{SWD(2013) 393 final}

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

a Lengyelországban fennálló túlzott költségvetési hiány megszüntetéséről

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 126. cikke (7) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

mivel:

- (1) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 126. cikke szerint a tagállamoknak kerülniük kell a túlzott költségvetési hiányt.
- (2) A Stabilitási és Növekedési Paktum az árstabilitás és az erős, fenntartható, munkahelyteremtéshez vezető növekedés eszközeként a rendezett államháztartás célkitűzésén alapul.
- (3) A Tanács 2009. július 7-én az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 104. cikke (6) bekezdése szerinti határozatában megállapította, hogy Lengyelországban túlzott hiány áll fenn, és az EKSZ 104. cikkének (7) bekezdésével és a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló, 1997. július 7-i 1467/97/EK tanácsi rendelet¹ 3. cikkével összhangban ajánlást adott ki a túlzott hiány legkésőbb 2012-ig történő megszüntetéséről². Az államháztartási hiánynak hiteles és fenntartható módon a GDP 3 %-a alá történő csökkentése érdekében a lengyel hatóságoknak az ajánlás szerint 2009-ben a terveknek megfelelően végre kell hajtaniuk a költségvetési ösztönző intézkedéseket, 2010-től kezdődően gondoskodniuk kell legalább a GDP 1,25 %-ának megfelelő éves átlagos strukturális költségvetési erőfeszítésről, meg kell határozniuk az ahhoz szükséges részletes intézkedéseket, hogy a hiányt 2012-ig a referenciaérték alá szorítsák és reformokat kell bevezetniük az elsődleges folyó kiadások megfékezésére a következő években. A Tanács 2010. január 7-ét jelölte meg az eredményes intézkedések megtételének határidejeként.
- (4) 2010. február 3-án a Bizottság megállapította, hogy a Bizottság szolgálatainak 2009. őszi előrejelzése alapján Lengyelország a Tanács 2009. július 7-i ajánlásával összhangban megtette a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a költségvetési hiányt a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá szorítsa, így a túlzotthiány-eljárás keretében nincs szükség kiegészítő intézkedésekre. A Bizottság a 2011. őszi előrejelzése alapján úgy vélte, hogy Lengyelország nem halad megfelelő

¹ HL L 209., 1997.8.2., 6. o.

² A Lengyelországra vonatkozó túlzotthiány-eljáráshoz kapcsolódó dokumentumok megtalálhatóak a következő weboldalon:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/poland_en.htm

ütemben és további intézkedéseket kért, amelyeket Lengyelország megtett. Így 2012. január 11-én a Bizottság megerősítette, hogy a lengyel hatóságok eredményes intézkedéseket tettek a túlzott hiány időben és fenntartható módon történő megszüntetése érdekében, és így a Lengyelországra vonatkozó túlzotthiány-eljárás keretében abban az időpontban nincs szükség további intézkedésekre.³

- (5) Az 1467/97/EK rendelet 3. cikkének (5) bekezdése értelmében a Tanács a Bizottság ajánlása alapján az EUMSZ 126. cikke (7) bekezdésének megfelelő felülvizsgált ajánlás elfogadásáról határozhat, amennyiben sor került eredményes intézkedések meghozatalára, továbbá, ha az említett ajánlás elfogadását követően a költségvetésre jelentős negatív hatást gyakorló, előre nem látható gazdasági események következtek be. A költségvetésre jelentős és kedvezőtlen hatást gyakorló, előre nem látható kedvezőtlen gazdasági eseményeket a tanácsi ajánlás alapjául szolgáló gazdasági előrejelzéssel összevetve kell megvizsgálni.
- (6) Az EUMSZ 126. cikke (7) bekezdésének és az 1467/97/EK tanácsi rendelet 3. cikkének megfelelően a Tanácsnak a túlzott hiány meghatározott időszakon belül történő megszüntetésére irányuló ajánlásokat kell tennie az érintett tagállam részére. Az ajánlás az érintett tagállam számára legfeljebb hathónapos határidőt állapíthat meg a túlzott hiány megszüntetésére irányuló eredményes intézkedések meghozatalára. Továbbá a túlzott hiány megszüntetéséről szóló ajánlásban a Tanácsnak olyan éves költségvetési célok elérését kell előírnia, amelyek az ajánlást alátámasztó előrejelzések alapján összhangban vannak a strukturális egyenlegben, azaz az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélküli, ciklikusan kiigazított egyenlegben elért, viszonyítási alapként a GDP legalább 0,5 %-ának megfelelő egyenlegjavulással.
- (7) A Bizottság szolgálatainak 2009. tavaszi előrejelzése szerint – amely az EKSZ 104. cikke (7) bekezdése szerinti, 2009. július 7-i tanácsi ajánlás alapjául szolgált – a lengyel gazdaság 2010-ben 0,8 %-kal bővül, viszont a 2011. és 2012. év kívül esett az előrejelzés horizontján. 2009-ben a reál-GDP 1,6 %-kal nőtt, amit főként a költségvetési és monetáris politika enyhülése, az infrastrukturális beruházásokat finanszírozó uniós pénzeszközök beáramlása és a valuta leértékelődése vezérelt. Az export növekedése és a belső kereslet újjáéledése 2010-ben és 2011-ben a reál-GDP 3,9 %-os, illetve 4,5 %-os növekedésével kísért élénküléshez vezetett, így 2010-ben a GDP növekedése jóval meghaladta a Bizottság szolgálatainak 2009. tavaszi előrejelzésében várt, a GDP 0,8 %-át kitevő mértéket. A Bizottság szolgálatainak 2009. tavaszi előrejelzése, amely az előrejelzési időszakon túlra várta a kibocsátási rés bezárulását, feltételezte, hogy a lengyel gazdaság növekedési rátája annak potenciálja körüli lesz a későbbi években. Mindazonáltal a lengyel gazdaság 2012-ben hirtelen lelassult, a reál-GDP 1,9 %-os növekedése mellett. Az államháztartási konszolidáció, a gyenge hitelezés és az ingatlanvásárlástól visszariadó háztartások miatt a beruházások, különösen az építőiparban, visszafogottá váltak. Összességében Lengyelország gazdasági tevékenysége 2009-2012 között viszonylag rugalmas volt, noha a reál-GDP növekedése 2012-ben elmaradt potenciáljától, amit főként a globális gazdasági és pénzügyi válság okozott.
- (8) A Bizottság szolgálatainak 2013. tavaszi előrejelzése szerint a reál-GDP 2013-ban csupán 1,1 %-kal növekszik. A magánfogyasztás a csökkenő foglalkoztatás, a lassú bérnövekedés és a megtakarításaikat növelő háztartások miatt várhatóan 0,8 %-kal nő.

³

A Bizottság közleménye a Tanácsnak - A költségvetés végrehajtásának a bizottsági szolgálatok 2011. őszi előrejelzését követő értékelése a folyó túlzotthiány-eljárások keretében, COM(2012) 4 final, 2012.1.11.

A bruttó állóeszköz-felhalmozás trendje - különösen az infrastruktúra-építés terén - 2,6 %-os csökkenéssel várhatóan negatív marad, ami a további költségvetési konszolidációt, a gyenge külső keresletet és a mérsékelt hitelbővülést tükrözi. 2014-ben a reál-GDP 2,2 %-os növekedése mellett a gazdaság várhatóan kissé megélénkül, jóllehet ez mindkét irányban kockázatoknak van kitéve a globális fellendülés ütemétől függően.

- (9) Az államháztartási hiány a jelentős költségvetési ösztönzők és a magas növekedésen alapuló erős, beépített kiadási dinamika miatt 2009-ben a GDP 7,4 %-ára ugrott (2008-ban a GDP 3,7 %-a volt). A túlzotthiány-eljárás elindítása után a 2010. évi konszolidációs intézkedések az állami szektor bérköltségét, a folyó kiadásokat és a megnövelt jövedéki adókat célozták. Az államháztartási hiány a 0,6 %-ot kitevő konszolidációs intézkedések ellenére a GDP 7,9 %-ára növekedett 2010-ben, amelynek oka az állami beruházások és a köztes fogyasztás jelentős növekedése volt (a GDP 0,4 %-a, illetve 0,5 %-a). Az államháztartási hiányt 2011 óta befolyásolta a folytatódó konszolidációs erőfeszítés, többek között a nyílt nyugdíjalapokba áthelyezett szociális hozzájárulások csökkentése, a héa-kulcsok emelése és más adók bevételnövelő módosítása, egy ideiglenes kiadási szabály bevezetése és az aktív munkaerő-piaci intézkedésekre fordított kiadások csökkentése. Az államháztartási hiány így 2011-ben a GDP 5 %-ára csökkent.
- (10) Az államháztartási hiány a 2013. áprilisi Eurostat-adatközlésben szereplő aktuális adatok alapján 2012-ben a GDP 3,9 %-át tette ki. A 2012. évi hiány magasabb a lengyel hatóságok által 2012. szeptemberben nyilvánosan bejelentettnél, amit a GDP 3,5 %-ára vártak. Különösen a kamatkidadások és a szociális transzferek voltak magasabbak az előre jelzettnél. Bevételi oldalon a közvetett adók, különösen a héa volt jóval alacsonyabb a vártnál. Az ennél is rosszabb eredményt megakadályozta az állami beruházások tervezettnél kisebb mértékű végrehajtása, amit a beérkezett alacsonyabb tőketranszferek részben ellensúlyoztak.
- (11) A Bizottság szolgálatainak 2013. tavaszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2013-ban a GDP 3,9 %-a lesz (szemben Lengyelország 2013. évi, a GDP 3,5 %-át kitevő hiánycéljával), 2014-ben pedig - változatlan politika feltételezése mellett – a GDP 4,1 %-a. Figyelembe véve a 2013. évi aktualizált lengyel konvergenciaprogramban szereplő kiegészítő intézkedéseket, amelyeket a Bizottság szolgálatainak 2013. tavaszi előrejelzésének lezárása után tettek közzé, az értékelés alig változik. A konvergenciaprogram 2013-ra vonatkozóan nem tartalmaz új diszkrecionális intézkedéseket. Noha a konvergenciaprogram a héa-kulcsokat jelenlegi szintjükön tervezi tartani a csökkentésük helyett, ezen intézkedés megvalósítása a Bizottság becslése szerint 2014-ben a GDP 3,7 %-ára csökkentené a hiányt. A Bizottság szolgálatainak tavaszi előrejelzését ezért frissítették a konvergenciaprogramban foglalt intézkedésekkel, hogy pontos alapforgatókönyv álljon rendelkezésre az új ajánláshoz.
- (12) 2013-ban és azt követően a költségvetési célok legfőbb lefelé irányuló kockázata - a múltbéli tapasztalatok alapján – a közvetett és közvetlen adóbevételek erős prociklikussága, ami elmarad az előrejelzésben használt standard bevételi rugalmasságtól. Ez különösen 2012-ben volt tapasztalható, amikor a közvetett adóbevételek a héa-visszatérítések és a héa-hátralékok növekedése miatt az adóalap bővítése ellenére visszaestek.
- (13) A strukturális hiány a 2010-ben a GDP 8,3 %-át kitevő értékről 2011-ben 5,4 %-ra csökkent, 2012-ben pedig 3,8 %-ra. Az ebben az időszakban végrehajtott

konszolidációs intézkedések különösen a közvetett adókra, a rokkantsági járulékokra, a nyílt nyugdíjalapokba befizetett járulékokra, az állami szektor (kivéve a helyi önkormányzatok) bérköltségeire és a köztes fogyasztásra irányultak. Ezek az intézkedések számottevőek voltak és a bevételi és kiadási oldalt egyaránt érintették. Összességében 2011-ben a GDP 2,1 %-át, 2012-ben pedig a GDP 1,6 %-át tették ki.

- (14) Ez a becslések szerint a 2010–2012 közötti időszak tekintetében a GDP 1,5 %-ának megfelelő átlagos éves költségvetési erőfeszítést jelent. Figyelembe véve a potenciális kibocsátásnövekedésnek az ajánlás kibocsátása óta történt jelentős felfelé való módosítását (–0,3 százalékpont), és mivel a bevételek váratlanul lassabb ütemben nőttek, mint amire a standard rugalmasság alapján a GDP-növekedésből számítani lehetett (+0,4 százalékpont), az átlagos éves kiigazított strukturális erőfeszítés (a GDP 1,6 %-a) meghaladja a 2010-2012 közötti időszakra ajánlott átlagos éves költségvetési erőfeszítést (a GDP 1,25 %-a). Alulról felfelé irányuló megközelítés szerint a konszolidációs intézkedések összesített nagyságrendje a 2010-2012. közötti időszakban a GDP mintegy 4,3 %-át teszi ki. Lengyelország tehát eredményes intézkedéseket tett.
- (15) Az Európai Bizottság 2012. évi költségvetési fenntarthatósági jelentéséből kiderül, hogy Lengyelország rövid távon nem szembesül a költségvetési stressz kockázatával. Az országra középtávon közepes fenntarthatósági kockázat, hosszú távon alacsony kockázat jellemző, feltéve, hogy a költségvetési konszolidációs terveket teljes körűen végrehajtják. Az idősödésről szóló 2012. évi jelentés szerint a 2010-2060 közötti években az elöregedéshez kötődő állami kiadások összességében korlátozottan emelkednek. Ettől függetlenül Lengyelországnak továbbra is hosszú távú fenntarthatóságot növelő szakpolitikákat kell végrehajtania, de ez az erőfeszítés elmarad az Unió egészében szükséges átlagos javulástól.
- (16) Az államadósság a 2011-ben a GDP 56,2 %-át kitevő értékről 2012-ben a GDP 55,6 %-ára csökkent, jelentős volumenű SFA-tételek mellett. A Bizottság szolgálatainak 2013. tavaszi előrejelzése szerint az adósság 2013-ban a GDP 57,5 %-ára emelkedik, és változatlan politika feltételezése mellett 2014-ben a GDP 59 %-ára.
- (17) Ahhoz, hogy a hiányt 2013-ra (azaz a határidőt egy évvel meghosszabbítva) a GDP 3 %-ában meghatározott küszöb alá szorítsák, legalább a GDP 1,4 %-ának megfelelő strukturális erőfeszítésre van szükség. Ez az éves erőfeszítés magasabb lenne a 2009. július 7-i tanácsi ajánlásban előírtnál (a GDP 1,25 %-a), annak ellenére, hogy a költségvetési kockázat 2009 óta csökkent, mivel az államháztartási hiány sokkal alacsonyabb szinten van és az adósság a 60 %-os küszöbérték alatt marad. Következésképpen megengedhető a konszolidáció fokozatosabb üteme, mivel így a 2013-ban megvalósítandó korrekció esetén számottevő kibocsátási költségek is csökkennének. Különösen, mivel az ajánlást követően az előírt intézkedések hatályba léptetésére korlátozott idő állna rendelkezésre, ezek nagyságrendjét növelni kell, hogy az egész év tekintetében elérhető legyen a GDP mintegy 1 %-át kitevő hatás.
- (18) A fentiek fényében és a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályaival összhangban indokolt a túlzott hiány kiigazításának határidejét két évvel meghosszabbítani.
- (19) A túlzott hiány 2014. évi kiigazítása arányban állna a 2013-ra a GDP 3,6 %-ában, 2014-re pedig a GDP 3,0 %-ában meghatározott közbenső államháztartási hiánycélokkal. A strukturális költségvetési egyenleg e célokhoz köthető, alapul szolgáló javulása 2013-ban a GDP 0,8 %-a, 2014-ben pedig a GDP 1,3 %-a. Ez azt jelenti, hogy 2013-ban a GDP 0,4 %-át, és 2014-ben a GDP 0,4 %-át kitevő kiegészítő intézkedésekre lesz szükség a tavaszi előrejelzésben és a konvergenciaprogramban

már szereplőkön felül, amelyeknek becsült költségvetési hatása 2013-ban a GDP 0,25 %-a, 2014-ben pedig 0,4 %-a.

- (20) Lengyelország teljesíti annak feltételeit, hogy a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében meghatározott, a túlzott államháztartási hiány megszüntetésére kitűzött határidő meghosszabbítható legyen,

ELFOGADTA EZT AZ AJÁNLÁST:

- (1) Lengyelországnak legkésőbb 2014-ig meg kell szüntetnie a túlzott hiányt.
- (2) Lengyelországnak 2013-ban a GDP 3,6 %-át, 2014-ben pedig a GDP 3,0 %-át kitevő államháztartási hiányt kell elérnie, ami a Bizottság szolgálatainak aktualizált 2013. tavaszi előrejelzése alapján összhangban van a strukturális egyenlegnek a GDP 0,8 %-át, illetve 1,3 %-át kitevő éves javulásával.
- (3) Lengyelországnak szigorúan végre kell hajtania a már elfogadott intézkedéseket, és ki kell egészítenie azokat a túlzott hiány legkésőbb 2014-ben való megszüntetéséhez szükséges további intézkedésekkel.
- (4) A Tanács [2013. október 1-jei] határidőt állapít meg Lengyelország számára eredményes intézkedések meghozatalára, valamint arra, hogy az 1467/97/EK tanácsi rendelet 3. cikkének (4a) bekezdésével összhangban részletes jelentést tegyen a célok elérése érdekében kidolgozott konszolidációs stratégiáról.

Ezen túlmenően a lengyel hatóságoknak i. javítaniuk kell az államháztartás színvonalát, különösen a növekedést ösztönző infrastruktúra-beruházások csökkentésének minimalizálása és a szociális kiadásoknak és azok hatékonyságának alapos felülvizsgálata révén; ii. javítaniuk kell az adómorált és fokozniuk az adóigazgatás hatékonyságát, és iii. kötelezőbb jellegűvé és átláthatóbbá kell tenniük az államháztartás intézményi keretét, többek között az állami költségvetésre vonatkozó állandó kiadási szabály azonnali elfogadásával. Végül a költségvetési konszolidációs stratégia sikerének biztosítása érdekében fontos, hogy az európai szemeszter keretében Lengyelországnak címzett tanácsi ajánlásokkal összhangban átfogó strukturális reformokkal támasszák alá a költségvetési konszolidációt. A 4. ajánlásban előírányzott jelentésen felül a lengyel hatóságok a fenti ajánlások végrehajtása terén elért haladásról a konvergenciaprogram egy különálló fejezetében jelentést tesznek mindaddig, amíg a túlzott hiány teljes körű kiigazítására sor nem került.

Ennek az ajánlásnak a Lengyel Köztársaság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*