



MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ  
DUS/-071/8/EW/CG/RM/14

Warszawa, 4.04 2014

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCELARIA	
wpl. inia	07. 04. 2014
L.dz. ... 984 ...	L.zał. ....

**Pan**

**Andrzej Rzepliński**

**Prezes**

**Trybunału Konstytucyjnego**

*Szanowny Panie Prezesie*

Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w odpowiedzi na pismo Pana Prezesa z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 1/14) o zbadanie zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717), po zasięgnięciu opinii Ministra Finansów, wyrażonej w piśmie z dnia 27 marca 2014 r. (znak FN-6/063/47-2/NJA/2014/RD-29542), którego kopię pozwalam sobie przesłać w załączeniu, uprzejmie odpowiadam.

Biorąc pod uwagę, iż jednym z celów ustawy było zmniejszenie obciążeń systemu finansów publicznych, a w efekcie stworzenie możliwości obniżenia długu oraz przeciwdziałanie powiększaniu długu publicznego, Rząd RP pragnie wyrazić pogląd, iż podjęte przez ustawodawcę działania powinny być oceniane przez pryzmat konieczności ochrony konstytucyjnej wartości, jaką jest równowaga budżetowa. Jednocześnie należy wyrazić pogląd, że orzeczenie może w sposób istotny wpłynąć na kolejne ustawy budżetowe.

Mając na względzie ww. zasadę konstytucyjną Rząd RP kierował się między innymi wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2009 r. (sygn. SK 36/07), który

jednoznacznie stwierdził, iż „budżet państwa stanowi podstawowy plan dochodów i wydatków państwa. Bez poprawnie zbudowanego i zrównoważonego budżetu państwo nie jest zdolne do realizacji stawianych przed nim celów, a zwłaszcza do spełnienia konstytucyjnego wymogu troski o dobro wspólne. Tym samym nie ulega wątpliwości, że zachowanie równowagi budżetowej, mimo że nie wyrażone wprost w konkretnym przepisie Konstytucji, stanowi samodzielną wartość konstytucyjną, podlegającą ochronie. (...) Od zapewnienia równowagi budżetowej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów. Pomimo że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, to nie można zapominać, że musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. (np. wyroki: z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96; z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01).”

W tym kontekście, po pierwsze, należy wskazać, że orzeczenie Trybunału będzie miało wpływ na cały system finansów publicznych, których stabilność jest jednym z najważniejszych czynników determinujących politykę fiskalną państwa, wyznaczającą ramy, w których powinny być pełnione inne funkcje polityki fiskalnej, tj. alokacyjna, redystrybucyjna oraz stabilizacyjna. Skalę wpływu wprowadzonych w życie rozwiązań na gospodarkę i gospodarstwa domowe ilustrują już same instrumenty alternatywne, które można by zastosować aby osiągnąć podobny rezultat. Jak wskazano już w Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy (str. 78 uzasadnienia), w warunkach 2014 r. podobny do uzyskanego efekt (tj. ok. 20 mld zł) dałoby pozyskanie kwoty dodatkowych środków w sektorze finansów publicznych poprzez np. podniesienie stawek VAT (podstawowej 23% i obniżonej 8%), które musiałyby wzrosnąć o ok. 4 punkty procentowe każda lub poprzez podniesienie obu stawek PIT o nieco ponad 3 punkty procentowe lub tylko stawki podstawowej (18%) o blisko 3,5 punktów procentowych.

Nie ulega również wątpliwości, że stabilność finansów publicznych jest warunkiem koniecznym do podniesienia potencjału wzrostu polskiej gospodarki w najbliższym okresie i utrzymania jej zrównoważonego wzrostu w przyszłości, a to właśnie wzrost gospodarczy jest gwarantem wzrostu poziomu zamożności obywateli i zdolności państwa do wywiązywania się z ciążących na nim powinności.

Wreszcie należy również wskazać, że stabilność finansów publicznych jest zasadniczym elementem bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, tak istotnego w obliczu kryzysu rosyjsko-ukraińskiego stwarzającego określone ryzyko i liczne niebezpieczeństwa.

Minister Finansów dokonał oceny ogólnej (systemowej) wpływu orzeczenia na finanse publiczne. W jego ocenie ewentualne stwierdzenie, że zaskarżone przez Prezydenta RP przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. są niezgodne z Konstytucją RP, będzie miało negatywny wpływ na stabilność finansów publicznych, ponieważ spowoduje wzrost państwowego długu publicznego (metodologia polska) o 152,3 mld zł na koniec 2014 r. (8,8% PKB) oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodologia UE) o 164,0 mld zł (9,5% PKB).

Osiągnięcie długookresowej stabilności finansów publicznych poprzez redukcję nadmiernego deficytu stanowi także zobowiązanie Polski wobec Unii Europejskiej. Rada Unii Europejskiej wyznaczyła Polsce w grudniu 2013 r.<sup>1</sup> konkretne cele budżetowe: w 2014 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (po uwzględnieniu efektu zapowiedzianych przez Polskę zmian w systemie emerytalnym, tj. 0,48% PKB w 2014 r. i 0,27% PKB w 2015 r.) powinien wynieść 3,9% PKB, by w 2015 r. zmniejszyć się do 2,8% PKB. Niespełnienie przez Polskę powyższych kryteriów może spowodować zawieszenie całości lub części zobowiązań lub płatności z niektórych funduszy europejskich.

Aby osiągnąć te cele, Polska musi utrzymać wiarygodność na międzynarodowych rynkach finansowych, którą zdobyła w trudnych latach kryzysu gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że skokowe podniesienie poziomu długu publicznego o ok. 9% PKB wpłynęłoby negatywnie na ocenę Polski przez inwestorów zagranicznych i agencje ratingowe.

Abstrahując od zmian w systemie emerytalnym, podejmowane są również działania dotyczące tzw. „strony wydatkowej” (czyli wydatków publicznych), m.in. wprowadzona została stabilizująca reguła wydatkowa, której celem jest ograniczenie nadmiernego wzrostu wydatków, niemającego po stronie dochodowej pokrycia w zmianach bazy podatkowej. Jak w swojej opinii zaznacza Minister Finansów przyjęta strategia konsolidacyjna służąca osiągnięciu celu, jakim jest redukcja nadmiernego deficytu w Polsce, sprzyja minimalizowaniu negatywnych skutków polityki fiskalnej dla sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju. Wyniki polskiej gospodarki po kryzysie finansowym wskazują na słuszność przyjętej strategii. Z drugiej jednak strony, z punktu widzenia polityki społecznej oznacza to, konieczność podejmowania bardzo trudnych wyborów dotyczących sposobu alokacji ograniczonych środków. Rok 2014 jest również kolejnym rokiem, w którym zamrożony jest fundusz płac w państwowej sferze budżetowej.

---

<sup>1</sup> Zalecenie Rady (UE) z dnia 10 grudnia 2013 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce.

Zmiany dotyczące otwartych funduszy emerytalnych to jedynie część zmian mających na celu zapewnienie stabilności finansowej systemu emerytalnego i finansów publicznych. W latach 2008 – 2009 zrezygnowano z wcześniejszych emerytur, wprowadzono emerytury pomostowe i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne. W 2012 r. podniesiono wiek emerytalny, wprowadzono reformę emerytur mundurowych i podniesiono składkę rentową. Wprowadzono zatem pakiet rozwiązań, które wpływają zarówno na ograniczenie wydatków, jak i na zwiększenie dochodów. Wprowadzenie w 2013 r. zmian dotyczących kapitałowej części systemu emerytalnego jest kolejnym działaniem zmierzającym do zapewnienia długookresowej stabilności systemu emerytalnego, a tym samym finansów publicznych. Kolejne reformy obejmują m.in. oskładkowanie umów cywilnoprawnych. Wskazane powyżej działania pokazują, jak wiele trudnych społecznie zmian należało wprowadzić w celu poprawy sytuacji finansów publicznych.

Po wtóre, ewentualne stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy nowelizującej z Konstytucją RP oznaczałoby w warunkach 2014 r. zmniejszenie wpływów ze składek do FUS o 3,4 mld zł i konieczność zwiększenia refundacji środków w tej wysokości z budżetu państwa. Ponadto zgodnie z ustawą budżetową na rok 2014 (Dz. U. poz. 162) deficyt FUS wzrósłby z tytułu braku dochodów z tzw. suwaka bezpieczeństwa<sup>2</sup> o 4,4 mld zł oraz z tytułu braku pożytków z aktywów przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne o 6,9 mld zł. Tylko w 2014 r. należałoby znaleźć dodatkowe źródła finansowania na wypłaty świadczeń w kwocie 14,7 mld zł, ponieważ wydatki na emerytury i renty są gwarantowane przez państwo<sup>3</sup>.

Nadmienić przy tym należy, że cechą charakterystyczną zmian wprowadzonych w systemie emerytalnym są ich długookresowe skutki. Ze względu na powszechność systemu emerytalnego skala kwot pozostających w systemie albo destabilizuje finanse publiczne, albo zapewnia ich stabilność, przy braku dodatkowych obciążeń po stronie obywateli i zachowaniu niezmiennego poziomu wypłat. Z tego punktu widzenia ocena skutków finansowych ewentualnego stwierdzenia niezgodności przepisów ustawy nowelizującej z Konstytucją RP nie może ograniczać się do najbliższej przyszłości, lecz powinna obejmować długi okres. Większość analiz dotyczących funkcjonowania systemów emerytalnych obejmuje okres do

---

<sup>2</sup> Suwak bezpieczeństwa – stopniowe, począwszy od 10 lat przed osiągnięciem przez członka otwartego funduszu emerytalnego wieku emerytalnego, przenoszenie środków z otwartych funduszy emerytalnych na subkonto

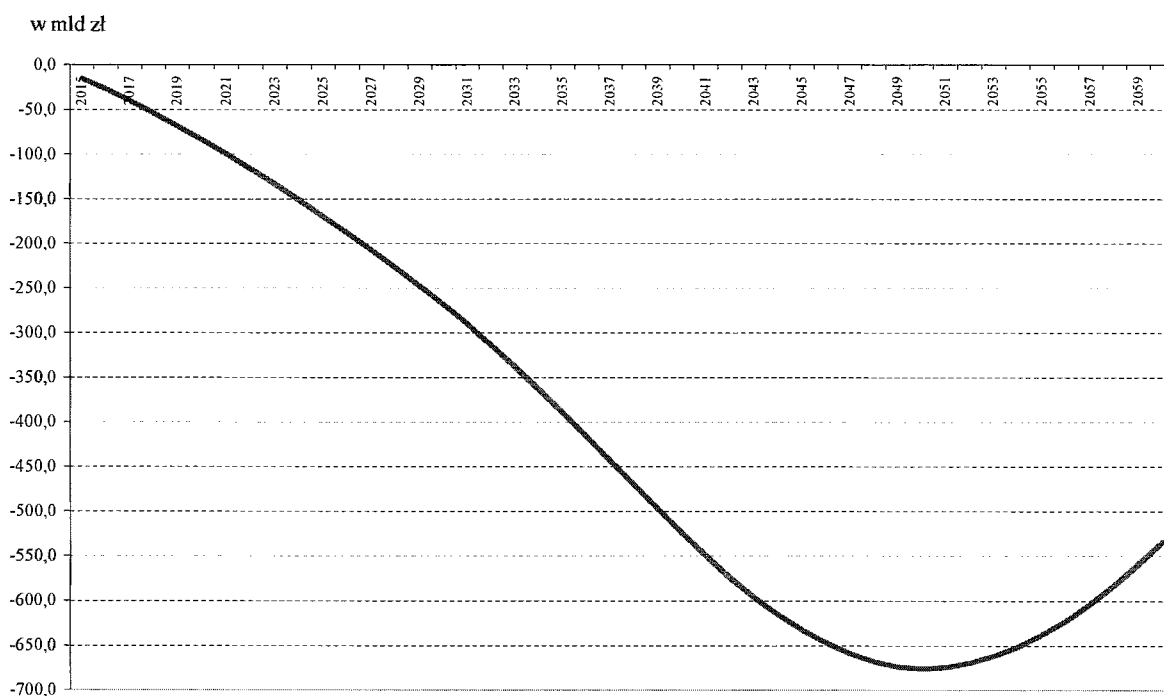
w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – art. 100c i 111c ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) oraz art. 12 ustawy nowelizującej.

<sup>3</sup> Art. 2 ust. 3 oraz art. 62 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, z późn. zm.).

roku 2060. W ujęciu długoterminowym do roku 2060 ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. miałyby bardzo znaczący, negatywny wpływ na wynik i tak deficytowego FUS.

Na poniższym wykresie przedstawione zostały dane dotyczące skumulowanych skutków finansowych dla FUS, tj. łączny wzrost zobowiązań w latach 2015 – 2060, nieznajdujących pokrycia w składkowych przychodach Funduszu.

**Wykres 1. Skumulowany wynik FUS – efekt ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r.**



*Źródło: szacunki ZUS (w oparciu o model prognostyczny FUS12<sup>4</sup>) zgodnie z Oceną Skutków Regulacji (OSR) do projektu ustawy nowelizującej.*

Po trzecie, jak to już zostało wspomniane ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. spowodowałoby wzrost państwowego długu publicznego (metodologia polska) o 152,3 mld zł na koniec 2014 r. (8,8% PKB), a długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodologia UE) – o 164,0 mld zł (9,5% PKB). Różnica pomiędzy wpływem na państwowy dług publiczny a wpływem na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikałaby z przekazania do otwartych funduszy

<sup>4</sup> Model prognostyczny o charakterze długoterminowym, sporządzony zgodnie z zasadami nauk aktuarialnych, w oparciu o dane historyczne, prognozy makroekonomiczne oraz zmiany przepisów, przy zastosowaniu metod matematycznych oraz implementacyjnych.

emerytalnych obligacji Krajowego Funduszu Drogowego przekazanych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 3 lutego 2014 r. przez otwarte fundusze emerytalne; obligacje te – będąc w posiadaniu Funduszu Rezerwy Demograficznej – podlegają konsolidacji w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodologia UE).

Po czwarte, ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. wpłynęłoby również na wzrost kosztów obsługi długu publicznego. Wzrost kosztów obsługi długu byłby wypadkową następujących czynników: płatności kuponowych od obligacji uprzednio umorzonych, wyższych potrzeb pożyczkowych oraz wzrostu rentowności spowodowanego zwiększeniem poziomu długu publicznego w wyniku ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r.

**Tabela 1. Wpływ ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. na dług i koszty obsługi długu**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Wpływ na koszty obsługi długu</b>										
mld zł	0,5	6,8	8,3	9,6	10,7	12,0	13,4	14,8	16,5	18,2
%PKB	0,0	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
<b>Wpływ na państwowy dług publiczny</b>										
mld zł	152,3	171,3	192,8	216,7	248,4	275,2	304,2	335,3	371,5	406,8
%PKB	8,8	9,4	9,9	10,4	11,2	11,6	12,2	12,7	13,3	13,8
<b>Wpływ na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>										
mld zł	164,0	183,0	204,5	219,6	251,3	278,1	307,1	338,2	371,5	406,8
%PKB	9,5	10,0	10,5	10,5	11,3	11,8	12,3	12,8	13,3	13,8

W tym miejscu Minister Finansów stwierdził, że dodatkowo ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. wiązałoby się w jego ocenie z koniecznością wypłaty w 2014 r. odszkodowań z tytułu odsetek od umorzonych skarbowych papierów wartościowych, odsetek od utraconych korzyści oraz z tytułu nominalnej wartości zapadłych obligacji i zwracanej gotówki. Szacunkowa wysokość odszkodowań w 2014 r. sięgnęłaby 12,7 mld zł.

Dane obrazujące wpływ ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. na sektor finansów publicznych zawiera poniższa tabela.

**Tabela 2. Wpływ ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. na sektor finansów publicznych**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>w mld zł</b>	-22,7	-18,6	-20,7	-23,4	-34,1	-26,8	-29,1	-31,1	-36,2	-35,3
<b>w % PKB</b>	-1,3	-1,0	-1,1	-1,1	-1,5	-1,1	-1,2	-1,2	-1,3	-1,2

Po piąte, przeanalizowania wymaga wpływ ewentualnego zniesienia zakazu reklamy otwartych funduszy emerytalnych na saldo FUS i stan finansów publicznych

Ilustrując skutki zmian, w Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy nowelizującej przyjęto założenie, że połowa członków otwartych funduszy emerytalnych zdecyduje się na dalsze przekazywanie składki do otwartego funduszu emerytalnego, nie przesądzając, która opcja (przekazanie części składki do otwartego funduszu emerytalnego czy do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) jest korzystniejsza. To ubezpieczony, kierując się własnymi preferencjami, powinien podjąć taką decyzję na podstawie rzetelnych i obiektywnych informacji, co przewiduje ustawa nowelizująca. Doświadczenia z okresu wprowadzania części kapitałowej do systemu emerytalnego pokazują, że oczekiwania wielu ubezpieczonych kształtowane pod wpływem reklam otwartych funduszy emerytalnych, rozminęły się z rzeczywistością. Wpłynęło to negatywnie na całościowy obraz powszechnego systemu emerytalnego i podważyło zaufanie obywateli do państwa jako gwaranta systemu.

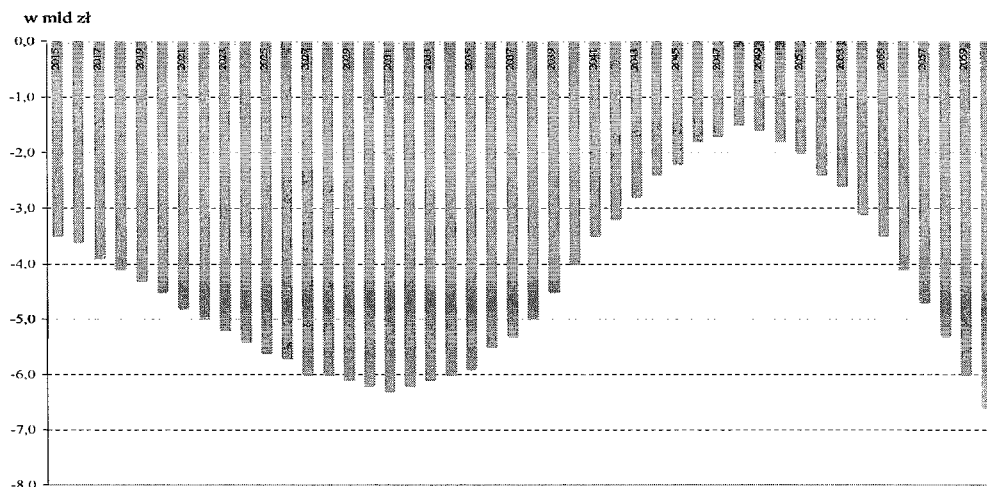
Badania opinii publicznej przeprowadzone przez ośrodki badawcze w 2013 r.<sup>5</sup> wskazują, że ok. 50% ubezpieczonych opowiada się za dalszym przekazywaniem części składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych. Jednocześnie badania te wskazują na znaczny odsetek osób niezdecydowanych. Podczas wprowadzania reformy systemu ubezpieczeń społecznych osobom urodzonym w latach 1949–1968 umożliwiono gromadzenie

<sup>5</sup> Badanie przeprowadzone przez PBS w dniach 6 – 8 września 2013 r., badanie TNS POLSKA dla Konfederacji Lewiatan przeprowadzone w dniach 27 listopada – 1 grudnia 2013 r. oraz badanie Millward Brown dla Faktów TVN przeprowadzone w dniu 10 września 2013 r.

części środków na emeryturę w otwartych funduszach emerytalnych – z możliwości tej skorzystało wówczas ok. 60% ubezpieczonych. W związku z tym zasadne jest przyjęcie założenia, że intensywne kampania reklamowa, analogiczna do kampanii przeprowadzonej w 1999 r., spowodowałaby znaczny wzrost liczby osób, które zdecydowałyby się na dalsze przekazywanie części składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych, nawet do ok. 80% ubezpieczonych.

Gdyby zakaz reklamy otwartych funduszy emerytalnych został zniesiony, a w efekcie działań reklamowych i marketingowych, dodatkowo 30%<sup>6</sup> osób zdecydowałoby się na dalsze przekazywanie składki do otwartego funduszu emerytalnego (czyli łącznie 80%), pogorszenie wyniku FUS w 2014 r. na skutek niższych składek emerytalnych do FUS (na subkonto) i związane z tym zwiększenie rozchodów budżetu państwa rekompensujące ten ubytek wyniosłoby 1,6 mld zł. Efekt ten byłby trwały. Poniższy wykres prezentuje pogorszenie wyniku FUS w przypadku, gdyby 80% ubezpieczonych podjęło decyzję o dalszym przekazywaniu składki do otwartego funduszu emerytalnego.

**Wykres 4. Wpływ zniesienia zakazu reklamy otwartych funduszy emerytalnych na wynik FUS.**



<sup>6</sup> Wykorzystując analizę wrażliwości zawartą w OSR do projektu ustawy nowelizującej oraz biorąc pod uwagę sposób, w jaki w 1999 r. reklamy otwartych funduszy emerytalnych wpłynęły na decyzje ubezpieczonych założono, że 80% ubezpieczonych zdecyduje o dalszym przekazywaniu składki do otwartego funduszu emerytalnego, wobec 50% zakładanych w wariantcie bazowym przedstawionym w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej.



Pogorszenie wyniku FUS determinowałoby także wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, co z kolei przełożyłoby się na wzrost długu oraz kosztów obsługi długu.

Dane obrazujące wpływ zniesienia zakazu reklamy przez otwarte fundusze emerytalne na finanse publiczne prezentuje poniższa tabela.

**Tabela 3. Wpływ zniesienia zakazu reklamy otwartych funduszy emerytalnych na finanse publiczne**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Wpływ na sektor finansów publicznych</b>										
mld zł	1,6	3,6	3,9	4,4	4,8	5,2	5,7	6,3	6,8	7,4
%PKB	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
<b>Wpływ na koszty obsługi długu</b>										
mld zł	0,0	0,1	0,3	0,5	0,7	0,9	1,2	1,5	1,8	2,2
%PKB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
<b>Wpływ na państwowy dług publiczny</b>										
mld zł	1,7	5,4	9,4	13,9	18,3	23,6	29,3	35,6	42,4	49,7
%PKB	0,1	0,3	0,5	0,7	0,8	1,0	1,2	1,3	1,5	1,7
<b>Wpływ na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych</b>										
mld zł	1,7	5,4	9,4	13,9	18,3	23,6	29,3	35,6	42,4	49,7
%PKB	0,1	0,3	0,5	0,7	0,8	1,0	1,2	1,3	1,5	1,7

Reasumując należy stwierdzić, że ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. spowodowałoby, że już w 2014 r. zarówno państwowy dług publiczny, jak i kwota, o której mowa w art. 38a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.)<sup>7</sup>, przekroczyłyby próg ostrożnościowy

<sup>7</sup> Art. 38a. Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”:

- 1) kwotę ustaloną w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego, ogłoszonej zgodnie z art. 38, na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a,
- 2) kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym,

55% PKB zapisany w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zwiększenie długu publicznego w stosunku do wartości zakładanych w przyjętej przez Radę Ministrów „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017”<sup>8</sup> oznaczałoby, że państwowy dług publiczny ukształtowałby się na poziomie ok. 56,0% PKB, a kwota, o której mowa w art. 38a ustawy o finansach publicznych na poziomie 55,5% PKB. W ten sposób spełnione zostałyby obydwie warunki uruchamiające procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidziane w ustawie o finansach publicznych dla progu 55%. Oznaczałoby to konieczność drastycznego zacieśnienia polityki fiskalnej, co miałoby negatywny wpływ na wzrost gospodarczy.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych, w wyniku przekroczenia w 2014 r. progu 55% konieczne byłoby podjęcie jednego z poniższych działań:

- przyjęcie na rok 2016 ustawy budżetowej, która zakładałaby zrównoważony wynik budżetu państwa,
- przyjęcie na rok 2016 ustawy budżetowej zapewniającej zmniejszenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB w stosunku do tej relacji na rok 2014.

Konieczne byłoby również wprowadzenie dodatkowych, przewidzianych w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, sankcji związanych z przekroczeniem progu 55%, dotkliwych dla polskiej gospodarki i społeczeństwa, m.in.:

- wprowadzony byłby zakaz udzielania nowych pożyczek z budżetu państwa, co przy jednoczesnym narzuconym znacznym ograniczeniu lub eliminacji deficytu budżetu pozbawiałoby budżet instrumentów pokrywania strukturalnej nierównowagi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a to w przypadku znacznych niedoborów niedających się pokryć kredytem komercyjnym FUS mogłoby zagrozić terminowej wypłacie świadczeń emerytalnych i rentowych,
- waloryzacja rent i emerytur w 2016 r. byłaby dokonywana co najwyżej o wskaźnik inflacji z 2015 r.,
- deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego mógłby wynikać jedynie ze współfinansowania środków z UE – co mogłoby prowadzić m.in. do konieczności wstrzymania inwestycji innych niż finansowane z UE,

---

3) kwotę obliczoną jako różnica kwoty, o której mowa w pkt 1, oraz kwoty, o której mowa w pkt 2,

4) relację kwoty, o której mowa w pkt 3, do produktu krajowego brutto

- według stanu na koniec roku budżetowego.

<sup>8</sup> [http://www.mf.gov.pl/documents/766655/1175510/strategia\\_zarzadzania\\_dlugiem\\_2014-2017.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/766655/1175510/strategia_zarzadzania_dlugiem_2014-2017.pdf)

- niemożliwa byłaby również realizacja nowych programów naprawczych dla jednostek samorządu terytorialnego w trudnej sytuacji finansowej.

Negatywne skutki dla sektora instytucji rządowych i samorządowych, niemożliwe do skompensowania w krótkim okresie, wpłynęłyby niekorzystnie na opinię Rady Unii Europejskiej o stanie finansów publicznych w Polsce.

Od 2009 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, w ramach której – jak wskazano wyżej – w grudniu 2013 r. Rada Unii Europejskiej wydała dla Polski, już po raz trzeci, rekomendacje z art. 126.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w których zaleciła redukcję nadmiernego deficytu do 2015 r. w wiarygodny i trwały sposób.

Ponadto Rada UE zobowiązała Polskę m.in. do:

- osiągnięcia w latach 2013–2015 następujących poziomów nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych: 4,8% PKB w 2013 r., 3,9% PKB w 2014 r. i 2,8% PKB w 2015 r. (wyłączając wpływ transferów aktywów z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), co powinno odpowiadać redukcji deficytu strukturalnego w 2014 r. o 1% PKB, a w 2015 r. o 1,2% PKB,

- rygorystycznego wdrażania ogłoszonych i przyjętych już reform oraz uzupełnienia ich dodatkowymi działaniami koniecznymi do redukcji nadmiernego deficytu do 2015 r., a także wykorzystania do redukcji deficytu wszystkich dodatkowych oszczędności lub dochodów.

Zalecone wysiłki strukturalne, w szczególności w warunkach przyspieszania wzrostu gospodarczego, oznaczają konieczność podjęcia trwałych działań - obniżających wydatki lub zwiększających dochody - o co najmniej 1% PKB (ok. 17,0 mld zł) w 2014 r. oraz 1,2% PKB (ok. 21 mld zł) w 2015 r. W listopadzie 2013 r., podczas trwających prac parlamentarnych nad projektem ustawy nowelizującej, Komisja Europejska oszacowała, że zaproponowane zmiany w systemie emerytalnym w sposób trwały obniżą deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiednio o 0,48% PKB (ok. 8 mld zł) w 2014 r. i 0,27% PKB (ok. 5 mld zł) w 2015 r. W związku z powyższym dzięki uchwaleniu ustawy nowelizującej skala dostosowania strukturalnego, które musi być przeprowadzone, jest znacząco mniejsza.

W przypadku podjęcia działań na skalę mniejszą niż wynikająca z rekomendacji Rady UE, Polsce grozi już w czerwcu 2014 r. ze strony Komisji Europejskiej negatywna ocena skuteczności działań zmierzających do redukcji nadmiernego deficytu oraz decyzja Rady UE stwierdzająca brak skutecznych działań (art. 126.8 TFUE). Dodatkowo, zgodnie z nowymi

przepisami<sup>9</sup> dotyczącymi europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w przypadku ww. decyzji Rady UE Komisja Europejska będzie zobowiązana do przedstawienia Radzie UE projektu decyzji zawieszającej całość lub część zobowiązań lub płatności z pięciu funduszy (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki). Rada UE decyzję o zawieszeniu zobowiązań przyjmuje automatycznie<sup>10</sup>, a zawieszenie obowiązuje od dnia 1 stycznia roku następnego po podjęciu decyzji.

2 powołanie  
MINISTER  
Władysław Kosiniak-Kamysz  
Władysław Kosiniak-Kamysz

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

<sup>10</sup> Chyba, że w Radzie Unii Europejskiej uda się uzyskać większość kwalifikowaną głosów, która odrzuci projekt Komisji Europejskiej.