



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.11.2016 r.
COM(2016) 730 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Ogólna ocena projektów planów budżetowych na 2017 r.

Streszczenie

Niniejszy komunikat zawiera podsumowanie dokonanej przez Komisję oceny projektów planów budżetowych na rok 2017 przedłożonych przez osiemnaście państw członkowskich UE należących do strefy euro, które nie są objęte programem dostosowań makroekonomicznych, w tym planów opracowanych przy założeniu niezmiennego polityki przedłożonych przez Litwę i Hiszpanię w związku z tym, że w krajach tych na dzień złożenia projektów władzę sprawowały rządy tymczasowe. Zgodnie z przepisami rozporządzenia (UE) nr 473/2013 Komisja oceniła poszczególne plany oraz ogólną sytuację budżetową i kurs polityki budżetowej w całej strefie euro.

Ogólną ocenę projektów planów budżetowych na 2017 r. oraz ogólnego kursu polityki budżetowej w strefie euro można podsumować w następujący sposób:

1. Plany państw członkowskich wskazują na stałe zmniejszanie się łącznego nominalnego deficytu budżetowego w strefie euro w kontekście ożywienia gospodarczego, które nadal jest kruche i pod wieloma względami obciążone ryzykiem pogorszenia się sytuacji. Po obniżeniu się z 2,0 % PKB w 2015 r. do 1,8 % PKB w bieżącym roku łączny deficyt ma zmniejszyć się po raz kolejny do 1,5 % PKB w 2017 r. Na podstawie projektów planów budżetowych oczekuje się, że – po osiągnięciu przez łączny wskaźnik zadłużenia najwyższego poziomu w 2014 r. – w roku 2017 nastąpi nieznaczne jego zmniejszenie z szacowanego na bieżący rok poziomu nieco powyżej 90 % do 89 % PKB. Odpowiada to pogorszeniu salda strukturalnego o 0,2 % PKB w 2016 r., które następnie utrzyma się na zasadniczo niezmiennym poziomie w 2017 r.
2. W porównaniu ze średniookresowymi planami przedstawionymi w ramach programów stabilności z wiosny 2016 r. planowane zmniejszenie deficytu w 2017 r. zostało skorygowane w dół i będzie w strefie euro o 0,2 punktu procentowego mniejsze, przy czym należy uwzględnić nieco niższy niż zakładany wiosną 2016 r. deficyt wyjściowy w 2016 r.
3. Perspektywy budżetowe w skali makro wyłaniające się z projektów planów budżetowych zasadniczo znajdują potwierdzenie w prognozie Komisji z jesieni 2016 r. Spodziewany jest nieznaczny spadek stopy wzrostu realnego PKB z 1,7 % w bieżącym roku do 1,5 % w roku 2017, przy czym ujemna luka produktowa powinna się nadal zmniejszać, do poziomu 0,5 % potencjalnego PKB. Komisja przewiduje również podobne obniżenie deficytu nominalnego w 2017 r. jak założone w projektach planów budżetowych (o 0,3 p.p.) i osiągnięcie takiego samego salda nominalnego w wysokości -1,5 % PKB. Komisja przewiduje, że łączny wskaźnik zadłużenia zmniejszy się drugi rok z rzędu do 90 % PKB w 2016 r. i spadnie do poziomu 89 % PKB w 2017 r., co jest zgodne z planami zarysowanymi w projektach planów budżetowych.
4. Podobnie jak w 2015 r. na sytuację budżetową państw członkowskich korzystnie wpływa znaczący spadek kosztów obsługi zadłużenia. Osiągane chwilowo oszczędności wynikające z niższych płatności z tytułu odsetek mogą zostać wykorzystane w zależności od sytuacji budżetowej poszczególnych państw członkowskich, przekładając się na niższe deficyty w krajach o znacznej nierównowadze budżetowej lub na podwyższenie wydatków o charakterze inwestycyjnym w przypadku istnienia odpowiednich możliwości budżetowych.
5. Na poziomie zagregowanym projekty planów budżetowych i prognoza Komisji wskazują na zasadniczo neutralny kurs polityki budżetowej w strefie euro w latach 2014–2017, oznaczający dalsze wstrzymanie konsolidacji fiskalnej obserwowanego od 2013 r. Ujmując to bardziej konkretnie, kurs polityki budżetowej stał się zasadniczo neutralny w latach 2014–2015, a następnie, w kontekście ożywienia gospodarczego, nieco ekspansywny w roku 2016. W odniesieniu do 2017 r. zarówno zagregowane projekty planów budżetowych państw członkowskich, jak i prognoza Komisji wskazują na ponownie zasadniczo neutralny kurs polityki budżetowej. Należy to oceniać w kontekście dwóch celów, jakimi są długoterminowa stabilność finansów publicznych oraz krótkoterminowa stabilizacja makroekonomiczna.
6. Jak szczegółowo przedstawiono w komunikacie Komisji pt. *W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro*, istnieją obecnie – w obliczu jedynie powolnego ożywienia

koniunktury i zagrożeń dla warunków makroekonomicznych – argumenty przemawiające za obraniem umiarkowanego ekspansywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro traktowanej jako całość¹.

Za określenie takiego odpowiedniego kursu polityki budżetowej dla strefy euro odpowiedzialne są jednak indywidualnie i wspólnie państwa członkowskie. Podejście to znalazło również wyraz z proponowanym zaleceniu w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro w latach 2017–2018².

7. Analiza właściwego kursu polityki budżetowej dla strefy euro nie może się ograniczać wyłącznie do kwestii wysokości salda budżetowego i jego charakteru (deficyt bądź nadwyżka), ale musi również uwzględniać części składowe i jakość finansów publicznych prowadzące do osiągnięcia takiego a nie innego wyniku. Na poziomie ogólnym nie planuje się istotnych zmian struktur wpływów podatkowych, podczas gdy z analizy struktury wydatków wynikają między innymi ograniczone postępy, jeśli chodzi o zmiany służące wsparciu wzrostu gospodarczego, z niższym niż w przeszłości poziomem wydatków kapitałowych mierzonym jako odsetek PKB. Ponadto usprawnienie krajowych ram zarządzania budżetem, w tym ustanowienie skutecznych przeglądów wydatków, mogłyby zwiększyć pozytywny wpływ wydatków publicznych na wzrost gospodarczy.

8. Ocenę poszczególnych państw z punktu widzenia Komisji można podsumować następująco:

W żadnym z projektów planu budżetowego na 2017 r. nie stwierdzono przypadku szczególnie poważnego nieprzestrzegania wymogów paktu stabilności i wzrostu. W kilku przypadkach Komisja uważa jednak, że planowana korekta budżetowa nie spełnia wymogów paktu lub istnieje ryzyko, że nie spełni ona tych wymogów.

W szczególności:

W odniesieniu do piętnastu państw objętych funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu:

- w przypadku pięciu państw (**Niemiec, Estonii, Luksemburga, Słowacji i Niderlandów**) stwierdzono, że projekty planów budżetowych są **zgodne** z wymogami paktu stabilności i wzrostu na 2017 r.

- w przypadku czterech państw (**Irlandii, Łotwy, Malty i Austrii**) stwierdzono, że projekty planów budżetowych są **zasadniczo zgodne** z wymogami paktu stabilności i wzrostu na 2017 r. Jeżeli chodzi o te państwa, realizacja projektów planów budżetowych może doprowadzić do pewnych odchylenia od ścieżek dostosowania prowadzących do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych każdego z tych państw.

- w przypadku sześciu państw (**Belgii, Włoch, Cypru, Litwy, Słowenii oraz Finlandii**) istnieje **ryzyko niezgodności** projektów planów budżetowych z wymogami paktu stabilności i wzrostu na 2017 r. Realizacja projektów planów budżetowych tych państw członkowskich może doprowadzić do znacznego odchylenia w stosunku do ścieżek dostosowania prowadzących do osiągnięcia danego średniookresowego celu budżetowego. **Finlandia** złożyła jednak wniosek o możliwość skorzystania z klauzul dotyczących reform strukturalnych oraz inwestycji. Oceniając, czy Finlandia kwalifikuje się do objęcia tymi klauzulami, Komisja uwzględni niepewność co do oszacowań luki produktowej, co z kolei może mieć wpływ na ogólną ocenę zgodności projektu planu budżetowego. Przedłożony przez **Litwę** projekt planu budżetowego oparty na założeniu niezmiennego poziomu polityki zawierał również wniosek o możliwość skorzystania z klauzuli dotyczącej reform strukturalnych. Pełna ocena ewentualnego kwalifikowania się zarówno Finlandii, jak i Litwy do objęcia elastycznością warunkowo dopuszczoną w pakcie stabilności i wzrostu nastąpi w ramach zwykłego cyklu europejskiego semestru w kontekście oceny programów stabilności z

¹ Zob. COM(2016) 727 final z 16.11.2016.

² Zob. COM(2016) 726 final z 16.11.2016.

2017 r.

W odniesieniu do trzech państw objętych obecnie częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu (tj. procedurą nadmiernego deficytu):

- w przypadku **Francji**, stwierdzono, że projekt planu budżetowego jest **zasadniczo zgodny** z wymogami paktu stabilności i wzrostu na 2017 r., gdyż w prognozie Komisji z jesieni 2016 r. przewiduje się, że deficyt nominalny w 2017 r. będzie nieco niższy od określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, choć jednocześnie wysiłek fiskalny będzie znacznie niższy od zalecanego i w przypadku niezmienionej polityki korekta nie będzie miała trwałego charakteru i nie zostanie utrzymana w 2018 r.

- w przypadku **Hiszpanii** stwierdzono, że projekt planu budżetowego jest obciążony **ryzykiem niezgodności** z wymogami paktu stabilności i wzrostu na 2017 r. Uwzględniając charakter tego planu, opracowanego przy założeniu niezmienionej polityki, w prognozie Komisji na 2017 r. zakłada się, że ani pośredni docelowy deficyt nominalny, ani zalecany wysiłek fiskalny nie zostaną osiągnięte.

- w przypadku **Portugalii** istnieje ryzyko niezgodności projektu planu budżetowego z wymogami paktu stabilności i wzrostu na 2017 r., aczkolwiek prognozowane odchylenie tylko minimalnie przekracza próg decydujący o zaklasyfikowaniu go jako znaczne odchylenie. Ryzyka wydają się być zatem ograniczone, pod warunkiem zastosowania niezbędnych środków budżetowych. Portugalia, która jest obecnie objęta częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu, według prognoz powinna w tym roku utrzymać zgodnie z zaleceniami deficyt poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Począwszy od 2017 r. Portugalia może zostać objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu, jeżeli dokona terminowej i trwałej korekty nadmiernego deficytu.

Portugalia i Hiszpania przedłożyły swoje projekty planów budżetowych w połowie października, podobnie jak sprawozdania dotyczące działań podjętych w odpowiedzi na decyzje Rady wzywające do przyjęcia środków na mocy art. 126 ust. 9 TFUE w celu skorygowania nadmiernego deficytu, przyjęte w dniu 8 sierpnia 2016 r. Komisja przeanalizowała te dokumenty oraz podjęła usystematyzowany dialog z Parlamentem Europejskim. Komisja doszła do wniosku, że procedury nadmiernego deficytu w stosunku do obu krajów powinny zostać zawieszone. W związku z tym nie zachodzi już sytuacja, która wymagałaby przyjęcia przez Komisję wniosku w sprawie zawieszenia części środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, dlatego też wniosek taki nie zostanie przedłożony.

Spis treści

I. Wprowadzenie	6
II. Główne ustalenia dotyczące strefy euro	8
III. Ocena projektów planów budżetowych	21
ZAŁĄCZNIK I: Ocena projektów planów budżetowych poszczególnych państw	
ZAŁĄCZNIK II: Metodyka i założenia leżące u podstaw prognozy Komisji z jesieni 2016 r.	
ZAŁĄCZNIK III: Analiza wrażliwości	
ZAŁĄCZNIK IV. Wykresy i tabele	

I. Wprowadzenie

W przepisach prawa unijnego przewiduje się, że państwa członkowskie należące do strefy euro do dnia 15 października przedstawiają Komisji projekty planów budżetowych na nadchodzący rok w celu poprawy koordynacji krajowych polityk budżetowych w ramach unii gospodarczej i walutowej³.

W planach tych zawarte są streszczenia projektów budżetów, które rządy przedkładają parlamentom krajowym. Na temat każdego planu Komisja wydaje opinię, oceniając go pod kątem zgodności z zobowiązaniami danego państwa członkowskiego w ramach paktu stabilności i wzrostu.

Od Komisji wymaga się również dokonania ogólnej oceny sytuacji budżetowej i perspektyw budżetowych w odniesieniu do całej strefy euro. Ocena ta została przedstawiona w niniejszym komunikacie oraz w komunikacie Komisji pt. *W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro*⁴.

Osiemnaście państw członkowskich należących do strefy euro miało obowiązek przesłania do Komisji swoich projektów planów budżetowych na rok 2017 do dnia 17 października, zgodnie z przepisami „dwupaku”⁵. Grecja, jako jedyny kraj strefy euro objęty jeszcze programem dostosowań makroekonomicznych, nie jest zobowiązana do przedłożenia takiego planu, gdyż w programie dostosowań przewidziano już ścisłe monitorowanie budżetowe.

Zgodnie ze wskazaniami zawartymi w kodeksie postępowania dotyczącego „dwupaku”⁶ dwa państwa, tj. Litwa i Hiszpania, przedłożyły projekty planów budżetowych przygotowane przy założeniu niezmienionej polityki, w związku z tym, że w krajach tych władzę sprawował rząd tymczasowy. Oczekuje się, że po zaprzysiężeniu nowe rządy przedłożą pełne projekty planów budżetowych.

Szanując kompetencje budżetowe państw członkowskich, Komisja w swoich opiniach zapewnia obiektywne doradztwo w dziedzinie polityki, w szczególności dla rządów i parlamentów państw członkowskich, które ułatwia ocenę zgodności projektów budżetów ze zobowiązaniami w ramach unijnych przepisów dotyczących polityki budżetowej. Przepisy „dwupaku” zapewniają kompleksowy zestaw narzędzi pozwalających traktować politykę gospodarczą i budżetową jako przedmiot wspólnego zainteresowania w obrębie strefy euro, zgodnie z intencjami Traktatu.

Ponadto w lipcu 2015 r. Rada zwróciła się do Eurogrupy o monitorowanie i koordynowanie polityki budżetowej państw członkowskich należących do strefy euro oraz założonego wspólnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro w celu zapewnienia zróżnicowanej

³ Jak określono w rozporządzeniu (UE) nr 473/2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro. Jest to jedno z dwóch rozporządzeń tak zwanego dwupaku dotyczącego zarządzania gospodarczego, które weszły w życie w maju 2013 r.

⁴ Zob. COM(2016) 727 final z 16.11.2016 oraz:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

⁵ W związku z tym, że w 2016 r. termin przesłania planów (15 października) przypadał w sobotę, zgodnie z obowiązującymi przepisami został on przedłużony do poniedziałku, 17 października.

⁶ Zaktualizowana wersja kodeksu postępowania dotyczącego „dwupaku” zostanie wkrótce opublikowana, a aktualna wersja jest dostępna na stronie:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

polityki budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu⁷. Rada zaleciła państwom członkowskim strefy euro, z zastrzeżeniem spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu, „koordynację polityki fiskalnej w celu zapewnienia, aby wspólny kurs polityki budżetowej w strefie euro uwzględniał zagrożenia dla stabilności finansów publicznych oraz warunki cyklu koniunkturalnego”.

W listopadzie 2015 r. Komisja zaproponowała zaktualizowane zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało omówione przez Radę UE i zatwierdzone przez liderów UE na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 18 i 19 lutego 2016 r.⁸.

To zalecenie Rady stanowi punkt odniesienia dla oceny dokonanej przez Komisję. W ramach rocznego cyklu europejskiego semestru Komisja proponuje również wraz z niniejszym pakietem nowe zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na lata 2017–2018⁹.

Cel niniejszego komunikatu jest dwojaki. Po pierwsze: zapewnia on ogólny obraz polityki budżetowej na poziomie strefy euro, oparty na przekrojowej ocenie projektów planów budżetowych. Działanie to jest powieleniem schematu przekrojowej oceny programów stabilności, którą przeprowadza się na wiosnę, z większym jednak naciskiem na następny rok niż na średniookresowe plany budżetowe. Po drugie: komunikat stanowi przegląd projektów planów budżetowych na poziomie krajowym, wraz z wyjaśnieniem podejścia stosowanego przez Komisję przy ich ocenie, w szczególności pod kątem zgodności z wymogami paktu stabilności i wzrostu. Ocena ta jest zróżnicowana w zależności od tego, czy dane państwo członkowskie jest objęte funkcją zapobiegawczą czy też częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu, i uwzględnia się w niej również wymogi w odniesieniu do poziomu i dynamiki długu publicznego.

⁷ Zalecenie Rady z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityki gospodarczej państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz.U. C 272 z 18.8.2015, s. 100).

⁸ Zob. zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/pl/pdf>

⁹ Zob. COM(2016) 726 final z 16.11.2016.

II. Główne ustalenia dotyczące strefy euro

Perspektywy gospodarcze uwzględnione w projektach planów budżetowych i w prognozie Komisji z jesieni 2016 r.

Rządy stwierdzają utrzymywanie się w strefie euro ożywienia po kryzysie gospodarczym i finansowym, które jednak nie nabiera dynamiki. Zgodnie z założeniami makroekonomicznymi przedstawionymi w projektach planów budżetowych PKB w 2016 r. wzrośnie o 1,7 % w osiemnastu państwach członkowskich należących do strefy euro (SE-18), zatem nieco poniżej poziomu 1,8 %, którego spodziewano się w kwietniu 2016 r., w momencie formułowania programów stabilności (tabela 1). W przypadku prognozy wzrostu gospodarczego na 2017 r. sytuacja wygląda analogicznie: wzrost PKB w SE-18 prognozuje się na 1,6 % wobec 1,7 % zakładanych w programach stabilności. Przy prognozowanej kontynuacji (ale braku przyspieszenia) ożywienia gospodarczego różnica między wynikami faktycznymi a produktem potencjalnym ulega dalszemu zmniejszeniu. Zgodnie z planami przewiduje się, że luka produktowa w SE-18 wyniesie -0,8 % potencjalnego PKB w 2016 r. i ulegnie dalszemu zmniejszeniu do -0,5 % w 2017 r., przy poziomie wyjściowym w 2014 r. wynoszącym ponad -2 %. Tendencja ta jest widoczna w większości państw członkowskich, choć istnieją pewne różnice między krajami. Prognoza inflacji pozostaje na niskim poziomie, przy czym oczekiwany w 2016 r. poziom inflacji mierzonej HICP jest znacznie niższy w porównaniu z programami stabilności przedstawionymi wiosną. Według projektów planów budżetowych stopa inflacji wyniesie 0,4 % w 2016 r., ale oczekuje się jej wzrostu do 1,2 % w 2017 r. (nieco poniżej wynoszącej 1,4 % prognozy na rok 2017 zawartej w programach stabilności). Siedemnaście państw członkowskich spełniło wymóg określony w rozporządzeniu (UE) nr 473/2013, zgodnie z którym projekty budżetów muszą być oparte na niezależnych (tj. sporządzanych lub zatwierdzanych przez niezależne organy) prognozach makroekonomicznych¹⁰.

Obraz gospodarki wyłaniający się z osiemnastu projektów planów budżetowych znajduje zasadniczo potwierdzenie w prognozie Komisji. Uwidacznia on również stałe, choć umiarkowane ożywienie gospodarcze w trudniejszych warunkach globalnych. Komisja w swojej prognozie przewiduje, że stopa wzrostu realnego PKB nieco się zmniejszy (z 1,7 % w 2016 r. do 1,5 % w roku 2017). Na popyt wewnętrzny korzystnie wpływają obecnie niskie ceny ropy, skutki uboczne wciąż stosunkowo niskiego kursu wymiany euro oraz akomodacyjną politykę pieniężną. Jednocześnie podstawowa dynamika popytu wewnętrznego pozostaje niska. Globalne warunki gospodarcze cechują się rosnącą niepewnością, szczególnie w następstwie wyników referendum w Zjednoczonym Królestwie w sprawie członkostwa w UE oraz innych zmian sytuacji geopolitycznej, przy jednoczesnym spowolnieniu dynamiki handlu międzynarodowego. Powyższe aspekty potwierdzają konieczność wzmocnienia wewnętrznych źródeł wzrostu gospodarczego. Ponadto szereg zmian, takich jak dalsze osłabienie światowej wymiany handlowej, mogłoby skutkować niższym wzrostem gospodarczym niż przewidywany przez Komisję. Kruche, ale utrzymujące się ożywienie gospodarcze znajduje odzwierciedlenie w ciągłym zmniejszaniu się różnicy między faktycznym a potencjalnym produktem w prognozie Komisji. Przewiduje się, że ujemna luka produktowa w wysokości 2,2 % potencjalnego PKB w 2014 r. zmniejszy się do

¹⁰ W przypadku Niemiec nie istnieje niezależny organ odpowiedzialny za sporządzanie lub zatwierdzanie prognoz makroekonomicznych.

0,8 % w roku bieżącym i do 0,5 % w 2017 r. Z uwagi na utrzymującą się niepewność co do pomiarów luki produktowej w niektórych państwach członkowskich Komisja zbadała potencjalne środki ulepszenia metodyki i jej stosowania, zachowując jednocześnie spójność z ustalonymi zasadami w zakresie określania wymogów polityki budżetowej państw członkowskich (zob. ramka 1).

Utrzymujący się, nawet jeśli na niskim poziomie, wzrost gospodarczy nie znajduje odzwierciedlenia w zmianach cen, gdyż prognozowana inflacja pozostaje stłumiona na poziomie zagregowanym. Według prognozy Komisji inflacja mierzona HICP wyniesie w roku bieżącym zaledwie 0,3 %, przy prognozowanym wzroście do 1,4 % w 2017 r., co stanowi odzwierciedlenie domykania luki produktowej i niezwykle akomodacyjnej polityki pieniężnej. Pomimo różnic między państwami członkowskimi stopy procentowe prawdopodobnie również w roku 2017 pozostaną na historycznie niskich poziomach. Jednocześnie oczekuje się, że znaczna nadwyżka oszczędności nad inwestycjami utrzyma się w 2017 r., a prognoza bilansu płatniczego strefy euro wykazuje nadwyżkę w wysokości 3,5 % PKB, czyli jedynie minimalnie niższą niż w 2016 r. (3,7 % PKB).

Perspektywy budżetowe uwzględnione w projektach planów budżetowych i w prognozie Komisji z jesieni 2016 r.

Zgodnie z projektami planów budżetowych planowane jest dalsze zmniejszanie łącznego nominalnego deficytu budżetowego w roku bieżącym i przyszłym. Przewiduje się, że deficyt w SE-18 wyniesie 1,8 % PKB w 2016 r., co oznacza spadek w porównaniu z 2,0 % w roku poprzednim¹¹. W 2017 r. planuje się spadek łącznego wskaźnika deficytu do 1,5 % PKB. Korekta ta jest mniejsza niż spadek o 0,5 punktu procentowego w 2017 r. zakładany w programach stabilności, choć należy uwzględnić nieco niższy niż zakładano wiosną deficyt wyjściowy w 2016 r. Nawet jeśli uwzględnić nieznacznie pogorszoną prognozę makroekonomiczną, motorem mniejszego obniżenia deficytu może w dalszym ciągu być mniejszy wysiłek fiskalny (zob. poniżej). Można oczekiwać, że w niektórych państwach członkowskich wzrost wydatków wynikający z kryzysu związanego z uchodźcami oraz ze środków bezpieczeństwa może mieć wpływ na zmiany pod względem wydatków.

Tabela 1: Przegląd gospodarczych i budżetowych wartości zbiorczych (SE-18) dla okresu 2016–2017

	2016			2017		
	Programy stabilności z 2016 r. (kwiecień)	Projekty planów budżetowych (październik)	Prognoza Komisji z jesieni 2016 r. (listopad)	Programy stabilności z 2016 r. (kwiecień)	Projekty planów budżetowych (październik)	Jesienna prognoza Komisji z 2016 r. (listopad)
Wzrost realnego PKB (zmiana w %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Inflacja mierzona HICP (zmiana w %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4

¹¹ Jeżeli chodzi o plany państw członkowskich, dane za 2015 r. są oparte na danych zawartych w projektach planów budżetowych, a zatem mogą nie uwzględniać zmian dokonanych przez Eurostat w ramach zgłoszeń dokonywanych w ramach procedury nadmiernego deficytu jesienią 2016 r.

Deficyt nominalny (% PKB)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Zmiana salda strukturalnego (p.p. PKB)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
Dług (% PKB)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1
Wskaźnik wydatków w ujęciu uwzględniający m zmiany cykliczne (% potencjalnego PKB)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Wskaźnik przychodów w ujęciu uwzględniający m zmiany cykliczne (% potencjalnego PKB)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

Zgodnie z projektami planów budżetowych sytuacja budżetowa, mierzona zmianą łącznego salda strukturalnego, pozostaje zasadniczo stabilna w okresie 2016–2017. Planuje się nieznaczne pogorszenie salda strukturalnego w 2016 r. (0,2 % PKB), po czym nastąpi jego wzrost o 0,1 % PKB w przyszłym roku. Jeśli chodzi o sytuację budżetową w kategoriach strukturalnych na poziomie zagregowanym, obecny trend zostaje zasadniczo potwierdzony przy zastosowaniu alternatywnego pomiaru dyskrejonálního wysiłku fiskalnego, który wskazuje na wartość ujemną korekty według projektów planów budżetowych w wysokości 0,4 % PKB w 2016 r. i 0,2 % PKB w 2017 r. (Załącznik 4 tabela A4.1)¹². Z uwagi jednak na niepewność dotyczącą oszacowań luki produktowej, nie należy nadawać nadmiernej wagi zmianom odnotowanym w 2016 r. Zmiany te są zasadniczo zgodne z przewidywaniami dla okresu 2016–2017 zawartymi w wiosennych programach stabilności. Do przerwy w konsolidacji budżetowej dochodzi w warunkach stopniowo polepszających się, ale nadal wątpliwych perspektyw gospodarczych i zmniejszającej się luki produktowej. W połączeniu z faktem, że tylko pięć państw członkowskich (i tylko jedna spośród największych gospodarek) planuje osiągnięcie lub przekroczenie swoich średniookresowych celów budżetowych na koniec 2017 r.¹³, wskazuje to na wyraźną nieadekwatność planowanego braku dostosowania strukturalnego w 2017 r. w stosunku do wymogów paktu stabilności i wzrostu. Łączną korektę należy jednak postrzegać jedynie

¹² Dyskrejonálny wysiłek fiskalny jest alternatywnym wskaźnikiem wysiłku fiskalnego opracowanym do celów analitycznych i jest odrębny od wskaźników stosowanych do oceny zgodności w ramach paktu stabilności i wzrostu. Obejmuje on podejście oddolne po stronie dochodów i podejście zasadniczo odgórne po stronie wydatków. W celu uzyskania dalszych informacji zob. część III *Report on Public Finances in EMU 2013* (Sprawozdanie w sprawie finansów publicznych w UGW z 2013 r.), „European Economy”, nr 4, 2013.

¹³ Niemcy, Estonia, Litwa, Luksemburg i Niderlandy. Ponadto oczekuje się, że dwa państwa członkowskie, a mianowicie Hiszpania i Francja, pozostaną w przyszłym roku objęte procedurą nadmiernego deficytu.

poglądowo, gdyż nie odzwierciedla ona istotnych różnic między poszczególnymi państwami członkowskimi w stosunku do wymogów paktu stabilności i wzrostu, które są przedmiotem indywidualnej oceny państw przez Komisję.

W prognozie Komisji z jesieni 2016 r. zakłada się, że łączny deficyt nominalny zmniejszy się z 1,8 % PKB w 2016 r. do 1,5 % PKB w 2017 r., przy czym saldo strukturalne w całym dwuletnim okresie pozostanie zasadniczo stabilne. Oczekiwana przez Komisję stabilizacja salda strukturalnego w 2016 i 2017 r. zawiera w sobie przewidywany spadek wydatków z tytułu odsetek o 0,2 % PKB w 2016 r. i o 0,1 % PKB w 2017 r. Komisja szacuje zatem w swojej prognozie, że na poziomie zagregowanym strukturalne saldo pierwotne zmniejszy się o 0,4 % PKB w 2016 r. i o 0,2 % PKB w 2017 r. Obliczenia te są potwierdzone przez dyskrecyjny wysiłek fiskalny, który wskazuje na ujemną korektę w wysokości 0,5 % PKB w 2016 r. i o 0,3 % PKB w 2017 r. Oszczędności płynące z rekordowo niskich poziomów oprocentowania długu publicznego nie są zatem, w ujęciu zagregowanym, zasadniczo wykorzystywane do zmniejszenia deficytów. Eurogrupa zaleciła wykorzystanie tych oszczędności do konsolidacji finansów publicznych oraz – w zależności od ich sytuacji konkretnego kraju – do inwestowania w infrastrukturę i sfinansowanie reform strukturalnych¹⁴.

Ogólny obraz sytuacji, jeśli chodzi o deficyt budżetowy w strefie euro, jest zasadniczo zbieżny w projektach planów budżetowych i w prognozie Komisji. Wartości deficytu określone w poszczególnych projektach planów budżetowych mogą znacznie różnić się od wartości w prognozie Komisji, przy czym powody tego są różne w zależności od kraju. Komisja przewiduje, że w większości państw deficyt będzie wyższy w porównaniu z odnośnym projektem planu budżetowego, przy czym największe takie różnice dotyczą Słowenii, Portugalii, Belgii i Litwy (załącznik 4 tabela A4.1 i wykres A4.4). Pozostałe, dodatnie rozbieżności w prognozach mieszczą się wszystkie w przedziale 0,3 p.p., a w przypadku Niemiec, Cypru, Estonii, Łotwy, Niderlandów i Finlandii prognozowana przez Komisję wartość deficytu jest niższa.

Stopień, w jakim poszczególne państwa członkowskie przyczyniają się do zmiany łącznego salda strukturalnego, wydaje się nie odzwierciedlać sytuacji poszczególnych państw członkowskich, jeśli chodzi o spełnienie wymogów paktu stabilności i wzrostu oraz dostępną przestrzeń fiskalną. W szczególności niektóre państwa członkowskie, które są nadal stosunkowo dalekie od osiągnięcia ich średniookresowego celu budżetowego, a mianowicie Hiszpania, Francja i Włochy, planują kontynuować ekspansywną politykę lub dokonać bardzo niewielkiej korekty budżetowej. Z kolei oczekuje się, że niektóre państwa członkowskie, które z nadwyżką osiągają swoje średniookresowe cele budżetowe, takie jak Niemcy, w niewielkim stopniu będą korzystać z dostępnej im przestrzeni fiskalnej.

Jeśli chodzi o dług publiczny, po osiągnięciu w 2014 r. maksymalnej wartości 93 % PKB łączny wskaźnik zadłużenia ma zgodnie z projektami planów budżetowych w dalszym ciągu zmniejszać się zarówno w 2016, jak i w 2017 r., co jest zgodne z przewidywaniami leżącymi u podstawy programów stabilności. Będzie to wynikiem osiąganych nadwyżek pierwotnych oraz korzystnymi zmianami wartości rezydualnej zmiany długu¹⁵. Zakładany łączny wskaźnik długu, mający wynieść w 2017 r. 89 % PKB, jest wypadkową bardzo

¹⁴ Zasady te zostały potwierdzone przez Eurogrupę na posiedzeniu w dniu 5 października 2015 r.: <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

¹⁵ Planowane zmniejszenie łącznego wskaźnika zadłużenia jest znacznie mniejsze przy pominięciu w wielkości zagregowanej Niemiec (-1,6 wobec -3,9 punktu procentowego w latach 2015–2017).

zróznicowanych wartości dla poszczególnych krajów. Wskaźniki zadłużenia w poszczególnych państwach członkowskich wahają się od 133 % we Włoszech do poniżej 10 % PKB w Estonii. Dane dotyczące Grecji, odnotowującej wyjątkowo wysoki poziom zadłużenia, nie zostały uwzględnione.

Prognozy Komisji są zgodne z przewidywaniami państw członkowskich dotyczącymi łącznego zadłużenia. Mimo iż łączny wskaźnik zadłużenia pozostaje na bardzo wysokim poziomie, Komisja oczekuje, że zmniejszy się on w roku bieżącym i następnym, osiągając w 2017 r. poziom 89,1 % PKB, na co wpływ będą miały te same czynniki co w planach rządowych (spadek obciążeń z tytułu płatności odsetek oraz brak tzw. efektu kuli śnieżnej przyczyniającego się do wzrostu łącznego zadłużenia). Należy jednakże uznać, że za redukcję dużej części zadłużenia w strefie euro odpowiadają Niemcy. Jeżeli nie uwzględniać w obliczeniach Niemiec, łączny wskaźnik zadłużenia prognozowany przez Komisję zmniejszy się jedynie o 0,2 punktu procentowego zarówno w 2016, jak i 2017 r., w porównaniu ze spadkiem o 1 punkt procentowy w każdym z tych lat w przypadku uwzględnienia również tego kraju. Ponadto jeśli nie uwzględniać Niemiec, łączne zadłużenie pozostaje dużo wyższe, na poziomie 99 % PKB. Również w przypadku długu różnice między wartościami określonymi w projektach planów budżetowych i w prognozie Komisji mogą być większe na poziomie państw członkowskich, przy czym powody tego są różne w zależności od kraju. Znaczne (negatywne) różnice istnieją w przypadku Portugalii i Francji, ale w przypadku szeregu krajów odnotować można również różnice pozytywne, gdzie prognozy Komisji dotyczące zadłużenia są niższe niż w planach państw członkowskich (załącznik 4 tabela A4.3 i wykres A4.5). Na poziomie zagregowanym zmiana długu w 2017 r. prognozowana przez państwa członkowskie jest wyższa niż w prognozie Komisji, co wynika głównie z wartości rezydualnej zmiany długu.

Łącznego wskaźnika zadłużenia w strefie euro nie można ocenić pod kątem spełniania wymogów paktu stabilności i wzrostu w odniesieniu do długu publicznego, gdyż państwa członkowskie, które są uwzględnione w tym wskaźniku, mają różny status w kategoriach tego paktu¹⁶. W stosunku do dziesięciu państw członkowskich należących do strefy euro, które przedłożyły projekty planów budżetowych, obowiązuje jednak wartość odniesienia dotycząca redukcji długu. Zgodnie z prognozą Komisji oczekuje się, że siedem z tych dziesięciu państw spełni odpowiedni wymóg (lub zachowa zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia, o ile mają one zastosowanie).

Zastosowanie paktu stabilności i wzrostu

Elastyczność zapewniona w pakcie stabilności i wzrostu umożliwia uwzględnienie dodatkowych wydatków związanych z nadzwyczajnymi zdarzeniami pozostającymi poza kontrolą rządu i mającymi znaczny wpływ na finanse publiczne, zarówno w ramach funkcji zapobiegawczej, jak i części naprawczej paktu. Podobnie jak w 2015 r. kilka państw członkowskich w swoich projektach planów budżetowych wspomina o skutkach budżetowych wyjątkowego napływu uchodźców (Austria, Belgia, Włochy, Słowenia i Finlandia). Analogicznie Belgia, Włochy i Austria wspomniały również w swoich projektach planów budżetowych o dodatkowych kosztach wynikających z zagrożeń związanych z terroryzmem. Ponadto Włochy złożyły wniosek o specjalne traktowanie w związku z

¹⁶ Wymogi dotyczące długu państw członkowskich w ramach paktu stabilności i wzrostu różnią się w zależności od tego, czy państwa te są objęte funkcją zapobiegawczą, czy naprawczą, oraz tego, czy ich wskaźnik zadłużenia wynosi powyżej czy poniżej 60 % PKB.

kosztami wynikającymi z niedawnych trzęsień ziemi. Finlandia złożyła wniosek o możliwość skorzystania w 2017 r. z klauzul dotyczących reform strukturalnych oraz inwestycji, natomiast Litwa, która w związku z wyborami parlamentarnymi przedłożyła projekt planu budżetowego oparty na założeniu niezmiennionej polityki, wspomniała o zamiarze ubiegania się o możliwość skorzystania z klauzuli dotyczącej reform strukturalnych.

Wymogi paktu stabilności i wzrostu w zakresie korekty budżetowej, zarówno w funkcji zapobiegawczej, jak i naprawczej, są ustalone w odniesieniu do zmiany salda strukturalnego. Komisja dokona oceny (na zasadzie indywidualnej i *ex post*) tymczasowego odstępstwa od wymogów na lata 2016 i 2017 z powodu dodatkowych kosztów w każdym z tych dwóch lat na skutek wyjątkowych kosztów poniesionych w porównaniu z rokiem poprzednim. W stosownych przypadkach opinie Komisji na temat projektów planów budżetowych zawierają stwierdzenia dotyczące tego, jaki wpływ na ocenę zgodności może mieć konieczność dokonania korekty z powodu zdarzeń nadzwyczajnych, takich jak napływ uchodźców i koszty związane z zagrożeniem terroryzmem.

Ramka 1: Wdrożenie podejścia opartego na osądzie formułowanym na podstawie jasno określonych zasad w ramach nadzoru budżetowego jesienią 2016 r.

Uzgodnienie dotyczące weryfikacji wiarygodności oszacowań luki produktowej

Na nieformalnym posiedzeniu w kwietniu 2016 r. w Amsterdamie Rada ECOFIN wyraziła konieczność ulepszenia wspólnie uzgodnionej metodyki w zakresie oszacowań potencjalnego wzrostu gospodarczego i luki produktowej. Aby uwzględnić ten wniosek Rady, w październiku 2016 r. z państwami członkowskimi uzgodniono dwa kroki.

W pierwszym rzędzie uzgodniono, że do wspólnie uzgodnionej metodyki wprowadzona zostanie zmieniona metodyka szacowania stopy bezrobocia niepowodującej przyspieszenia wzrostu płac. Zmiana ta została już uwzględniona w prognozie Komisji z jesieni 2016 r. Uzgodniono również możliwość wykorzystania nowego narzędzia monitorowania do sygnalizowania przypadków, w których wyniki uzyskane na podstawie stosowania uzgodnionej metodyki mogłyby być interpretowane jako sprzeczne z intuicją ekonomiczną.

Narzędzie to generuje alternatywną wartość szacunkową specyficznego dla danego kraju poziomu luki produktowej w danym roku (tj. w tym przypadku 2016) na podstawie metodyki oceny statystycznej omówionej w grupie roboczej ds. luki produktowej. Jeżeli różnica między alternatywną wartością szacunkową a oszacowaniem na podstawie wspólnej metodyki jest większa od określonego progu, wskazuje to, że luka produktowa szacowana według wspólnej metodyki może być „sprzeczna z intuicją”.

Wyniki uzyskane w rezultacie zastosowania nowego narzędzia oceny wiarygodności

Jeżeli lukę produktową państwa członkowskiego zidentyfikowano jako „sprzeczną z intuicją”, wartości mieszczące się w przedziale od wartości luki produktowej obliczonej według wspólnej metodyki do alternatywnej wartości szacunkowej stanowią „zakres wiarygodnych wartości”, spośród których Komisja może wskazać wiarygodny poziom luki produktowej i wykorzystać go do celów nadzoru budżetowego (zob. poniżej).

Analizy wiarygodności nie można przeprowadzić z wyprzedzeniem dla kolejnych lat. Aby narzędzie oceny wiarygodności mogło zostać wykorzystane do celów nadzoru budżetowego obejmującego rok 2017, należy dokonać ekstrapolacji zakresu wiarygodnych wartości z 2016 r., tak aby wygenerować alternatywne wartości szacunkowe luki produktowej dla roku 2017. Ekstrapolacja zakresu wiarygodnych wartości z 2016 r. na 2017 r. oznacza przeniesienie

różnicy odnotowanej w 2016 r. między oszacowaniem na podstawie wspólnej metodyki a alternatywną wartością szacunkową na kolejny rok i bezpośrednie jej zastosowanie w stosunku do wartości luki produktowej w 2017 r. obliczonej według wspólnej metodyki. W związku z tym nie ma wpływu na zmianę luki produktowej w ujęciu rok do roku.

Należy zauważyć, że wyniki uzyskane w rezultacie zastosowania narzędzia oceny wiarygodności nie mają wpływu na prognozę Komisji z jesieni 2016 r., ponieważ wartości szacunkowe luki produktowej i salda strukturalnego w prognozie są w dalszym ciągu oparte na wspólnie uzgodnionej metodyce. Wyniki uzyskane w rezultacie zastosowania narzędzia oceny wiarygodności są wykorzystywane jako uzupełniający czynnik o charakterze jakościowym, który należy uwzględnić w kontekście ocen polityki budżetowej przeprowadzanych przez Komisję.

Wykorzystanie wyników uzyskanych w rezultacie zastosowania narzędzia oceny wiarygodności w ramach nadzoru budżetowego: zasada „zamrożenia” na potrzeby określenia wymogów dla państw członkowskich

W swoich opiniach dotyczących projektów planów budżetowych Komisja ocenia zgodność z wymogami polityki budżetowej na lata 2016 i 2017 określonymi w zaleceniach Rady z 2016 r. skierowanych do poszczególnych krajów. W przypadku krajów objętych funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu wymogi dotyczące polityki budżetowej wynikają z tzw. macierzy wymogów ujętej we wspólnie uzgodnionym stanowisku dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakiecie stabilności i wzrostu, która dostosowuje wymagany poziom korekty budżetowej do warunków cyklu koniunkturalnego¹⁷.

Wymogi na rok 2017 zostały ustalone wiosną 2016 r. w oparciu o prognozę luki produktowej na 2017 r. Po ustaleniu tych wymogów uznaje się je za „zamrożone”. Pojawienie się nowych informacji dotyczących sytuacji państwa członkowskiego jeśli chodzi o cykl koniunkturalny prowadzi jedynie w dwóch przypadkach do „odmrożenia” i zmiany tych wymogów:

- (i) jeżeli państwo członkowskie zostało ponownie ocenione jako znajdujące się w okresie bardzo słabej lub nadzwyczaj słabej koniunktury, o czym świadczy luka produktowa przekraczająca 3 % produktu potencjalnego;
- (ii) jeżeli nastąpiła taka weryfikacja poziomu salda strukturalnego państwa członkowskiego, że spełnienie pierwotnych wymogów oznaczałoby konieczność osiągnięcia z nadwyżką średniookresowego celu budżetowego.

Ta uzgodniona zasada „zamrożenia” będzie również obowiązywać w odniesieniu do konsekwencji zastosowania do wymogów państw członkowskich wyników uzyskanych w rezultacie użycia narzędzia oceny wiarygodności, w szczególności przy rozpatrywaniu wymogów wynikających ze wspomnianej wyżej macierzy. Dlatego też w praktyce przypadki, w których luka produktowa według wspólnie uzgodnionej metodyki może być nadmiernie ujemna, nie będą badane, gdyż nie mogą one prowadzić do ustalenia niższego wymogu.

Należy jeszcze raz podkreślić, że proces ten nie będzie prowadzić do faktycznej zmiany formalnego wymogu określonego w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Wynik tej analizy zostanie natomiast uwzględniony jako czynnik o charakterze jakościowym przy dokonywaniu ogólnej oceny zgodności z wymogami.

¹⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

Ponadto zmiana poziomu wynikająca z alternatywnych wartości szacunkowych luki produktowej może mieć również wpływ na kwalifikowalność niektórych państw członkowskich do objęcia klauzulami dotyczącymi reform strukturalnych i inwestycji.

W związku z tym, że narzędzie nie dostarcza wskazówek co do zmiany luki produktowej, która ma wpływ na pomiar wysiłku fiskalnego za pomocą salda strukturalnego, nie ma wpływu na pomiar wysiłku fiskalnego w 2017 r.

Wpływ na ocenę projektów planów budżetowych państw członkowskich

Na podstawie prognozy Komisji z jesieni 2016 r. narzędzie oceny wiarygodności wskazało, że sześć państw strefy euro może wykazywać dużo bardziej ujemną lukę produktową niż szacowana przy zastosowaniu wspólnie uzgodnionej metodyki: Austria, Finlandia, Włochy, Luksemburg, Łotwa i Słowenia. W przypadku wszystkich tych krajów poza Finlandią szczegółowa analiza ujawniła, że wyniki uzyskane przy zastosowaniu narzędzia oceny wiarygodności nie mają wpływu na dokonaną przez Komisję ocenę spełniania przez nie wymogów paktu stabilności i wzrostu. W przypadku Finlandii analiza wykazała, że luka produktowa jest prawdopodobnie wyższa niż ta oszacowana zgodnie ze wspólnie uzgodnioną metodyką, w związku z czym oczekuje się, że kraj ten dołoży starań, by zmieścić się w marginesie bezpieczeństwa względem wartości referencyjnej 3 % PKB określonej w Traktacie, która stanowi próg kwalifikujący do objęcia klauzulami dotyczącymi reform strukturalnych i inwestycji.

W najbliższych miesiącach Komisja będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi służącą zbadaniu dodatkowych środków ulepszenia metodyki dotyczącej luki produktowej i jej stosowania.

Struktura korekty budżetowej

W projektach planów budżetowych przewiduje się jedynie bardzo ograniczone zmiany w strukturze finansów publicznych w latach 2016–2017, jeśli traktować strefę euro jako całość (załącznik 4 tabela A4.5 i wykresy A4.2a–b). Planuje się zmniejszenie w 2017 r. stosunku wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB o 0,4 punktu procentowego. Z tego jednak 0,1 punktu procentowego przypada na oszczędności w płatnościach z tytułu odsetek. Pozostała, pozornie znaczna część zmniejszenia tego wskaźnika wynika głównie z cyklu koniunkturalnego. W rzeczywistości wskaźnik wydatków pierwotnych skorygowanych o skutki cyklu koniunkturalnego zmaleje zaledwie o 0,1 punktu procentowego. Obniżka ta jest częściowo równoważona planowanymi cięciami podatkowymi, czego dowodem jest nieznaczny spadek dostosowanego cyklicznie wskaźnika dochodów (0,1 punktu procentowego w 2017 r.). W tym względzie w ciągu ostatnich kilku lat w dużej mierze nie udało się zrealizować planów państw członkowskich, aby zmniejszyć wydatki jako odsetek produktu potencjalnego. Prognoza Komisji z jesieni 2016 r. potwierdza ten wniosek. Zasadniczo jednolita elastyczność podatkowa wynikająca zarówno z projektów planów budżetowych, jak również z prognozy Komisji, wskazuje, że przyczyną zmniejszenia dochodów są środki stosowane przez rządy (załącznik 4 tabela A 4.6).

Planowane dostosowanie nie powinno zaszkodzić średniookresowym perspektywom wzrostu gospodarczego, aczkolwiek przy ograniczaniu wydatków istnieją możliwości podjęcia decyzji bardziej temu wzrostowi sprzyjających. W przypadku większości kategorii wydatków zakłada się ich spadek w stosunku do PKB, jak już jednak wspomniano, ogólne nieznaczne zmniejszenie wydatków wynika z czynników o charakterze koniunkturalnym. Największe spadki dotyczą wynagrodzeń pracowników i wydatków z

tytułu odsetek, w przypadku których państwa członkowskie odnotowują duże oszczędności (jak omówiono bardziej szczegółowo w kolejnym punkcie). Ponieważ redukcje nie dotyczą zasadniczo najbardziej produktywnych wydatków, planowane dostosowanie nie powinno zaszkodzić średniookresowym perspektywom wzrostu gospodarczego, aczkolwiek istnieją możliwości podjęcia decyzji bardziej temu wzrostowi sprzyjających. Nie planuje się w szczególności wzrostu wydatków kapitałowych, mimo iż w perspektywie historycznej obecne ich poziomy są niskie. Ponadto usprawnienie krajowych ram zarządzania budżetem, w tym ustanowienie skutecznych przeglądów wydatków, mogłyby zwiększyć pozytywny wpływ wydatków publicznych na wzrost gospodarczy. Zob. ramka 2 poniżej dotycząca uzgodnionych przez Eurogrupę zasad przewodnich dla skutecznych przeglądów wydatków. Prognoza Komisji jest zasadniczo zgodna z projektami planów budżetowych, potwierdzając największe redukcje wydatków w przypadku płatności z tytułu odsetek i wynagrodzeń w sektorze publicznym, ale w przypadku tych ostatnich przewiduje nieco mniejszy spadek niż wskazany w projektach planów budżetowych.

Oczekuje się, że wydatki z tytułu odsetek będą się w dalszym ciągu zmniejszać w roku 2017, co uwolni środki na ułatwienie konsolidacji oraz na podwyższenie wydatków o charakterze przyszłościowym w przypadku istnienia odpowiednich możliwości budżetowych. Rentowność obligacji skarbowych państw członkowskich należących do strefy euro utrzymuje się w dalszym ciągu na rekordowo niskich poziomach: w przypadku czterech największych krajów oprocentowanie obligacji 10-letnich wynosi obecnie od 0 % do 1 $\frac{3}{4}$ %. W rezultacie łączne płatności z tytułu odsetek dokonywane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych stale zmniejszają się w ujęciu względem PKB. Na podstawie informacji zawartych w projektach planów budżetowych można oczekiwać, że wydatki z tytułu odsetek dla całej strefy euro zmniejszą się z 2,4 % PKB w 2015 r. do 2,1 % PKB w 2016 r., a także powinny ulec dalszemu zmniejszeniu w kolejnym roku, do 2,0 % PKB, czyli znacznie poniżej 3,0 % odnotowanych w 2012 r., w szczytowym momencie kryzysu związanego z długiem państwowym w strefie euro. Obraz wyłaniający się z projektów planów budżetowych państw członkowskich znajduje zasadniczo potwierdzenie w prognozie Komisji, Koszty obsługi zadłużenia w strefie euro również w nadchodzących latach pozostaną prawdopodobnie rekordowo niskie, jednak wykorzystywanie oszczędności osiągniętych w wyniku niższych wydatków z tego tytułu na finansowanie trwałego podwyższania wydatków publicznych lub trwałych obniżek podatków jest ryzykowne ze względu na tymczasowy charakter tych oszczędności.

Środki przedstawione w projektach planów budżetowych wywarłyby w 2017 r. jedynie bardzo umiarkowany wpływ na strukturę podatkową w przypadku 18 państw członkowskich strefy euro traktowanych łącznie. Po korekcie o efekty cyklu koniunkturalnego wskaźnik dochodów zmniejsza się o około 0,1 % PKB. Oczekuje się, że spośród trzech głównych kategorii dochodów składki na ubezpieczenie społeczne i podatki pośrednie będą się zmniejszać w stosunku do PKB, podczas gdy podatki bezpośrednie wzrosną w relacji do PKB. Zmiany są jednak minimalne i bez znaczącego wpływu na względną wagę poszczególnych kategorii. Po stronie dochodów prognozy Komisji są zgodne z projektami planów budżetowych (załącznik 4, wykres A4.3b).

Ramka 2: Zasady przewodnie dla skutecznych przeglądów wydatków

W sytuacji wysokiego zadłużenia publicznego i niskich stóp wzrostu gospodarczego szczególnie wyraźna jest potrzeba zapewnienia, by środki publiczne, które w ostatecznym rozrachunku pochodzą od podatników, były wydatkowane w sposób efektywny. Zbyt często

jednak utrwalone kategorie wydatków, będące wynikiem decyzji podjętych w zamierzonej niekiedy przeszłości, wykazują z czasem tendencję do niemal automatycznego rozrostu. W ponad połowie państw członkowskich należących do strefy euro prowadzone są (lub zostały zapowiedziane) przeglądy wydatków, przy czym mają one różne zakresy i terminy. Eurogrupa zapoznała się z doświadczeniami poszczególnych krajów i na swoim posiedzeniu we wrześniu 2016 r. zatwierdziła szereg zasad, którymi należy się kierować, aby zapewnić jak najlepszy wpływ tych przeglądów na jakość wydatków publicznych¹⁸.

Celem przeglądów wydatków jest powiązanie na nowo decyzji o dokonaniu wydatków z priorytetami politycznymi (*czy dane działanie należy finansować z funduszy publicznych?*) oraz wysokości tych wydatków z wynikami uzyskiwanymi dla obywateli lub przedsiębiorstw, których one dotyczą (*jaka jest wartość uzyskana za pieniądze publiczne?*). Instrument ten obejmuje analizę istniejących poszczególnych wydatków bazowych w celu wykrycia:

- możliwości wstrzymania finansowania działań, które nie mają już priorytetowego charakteru, lub finansowania bez widocznego wpływu na osiągnięcie danego celu polityki;
- możliwości zwiększenia wydajności – udostępniania dóbr lub usług publicznych po niższym koszcie lub zapewnienia lepszej ich jakości za praktycznie tę samą cenę.

Zazwyczaj pociąga on za sobą reformy dotyczące zakresu działań finansowanych ze środków publicznych, organizacji usług publicznych, procesów bazowych oraz zasobów ludzkich wykorzystywanych w administracji publicznej.

Wynikiem przeglądu wydatków powinna być lepsza alokacja wydatków między poszczególne działania, prowadząca do oszczędności (w tym uwolnienia środków na finansowanie działań sprzyjających wzrostowi gospodarczemu) lub lepszej jakości usług publicznych.

Ocena orientacji polityki budżetowej w strefie euro

Ogólnie rzecz biorąc, szacuje się, że po okresie znacznej konsolidacji budżetowej w latach 2011–2013 kurs polityki budżetowej w strefie euro będzie w latach 2014–2017 zasadniczo neutralny. Kurs polityki budżetowej stał się zasadniczo neutralny w latach 2014–2015, a następnie, w kontekście ożywienia gospodarczego, nieco ekspansywny w roku 2016. W odniesieniu do 2017 r. zarówno zagregowane projekty planów budżetowych państw członkowskich, jak i prognoza Komisji wskazują na ponownie zasadniczo neutralny kurs polityki budżetowej.

Ramka 3: Analiza kursu polityki budżetowej

Omówienie kursu polityki budżetowej stanowi istotny aspekt starań Komisji na rzecz zintensyfikowania zbiorowej dyskusji o wspólnych interesach strefy euro¹⁹. W UE i w strefie euro krajowe polityki budżetowe są zasadniczo kształtowane przez oparte na zasadach warunki ramowe zapisane w Traktacie oraz pakcie stabilności i wzrostu. Ponadto analiza polityk budżetowych umożliwia ocenę tego, czy realizowane polityki budżetowe faktycznie stwarzają warunki stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu gospodarczego,

¹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>

¹⁹ Zob. COM(2016) 727 final z 16.11.2016.

jak również ocenę, czy istniejące w obrębie wspomnianych warunków ramowych pole manewru jest wykorzystywane w najlepszy możliwy sposób. Analiza taka pozwala uwypuklić łączne konsekwencje polityk krajowych oraz skutki uboczne odnotowywane w państwach członkowskich.

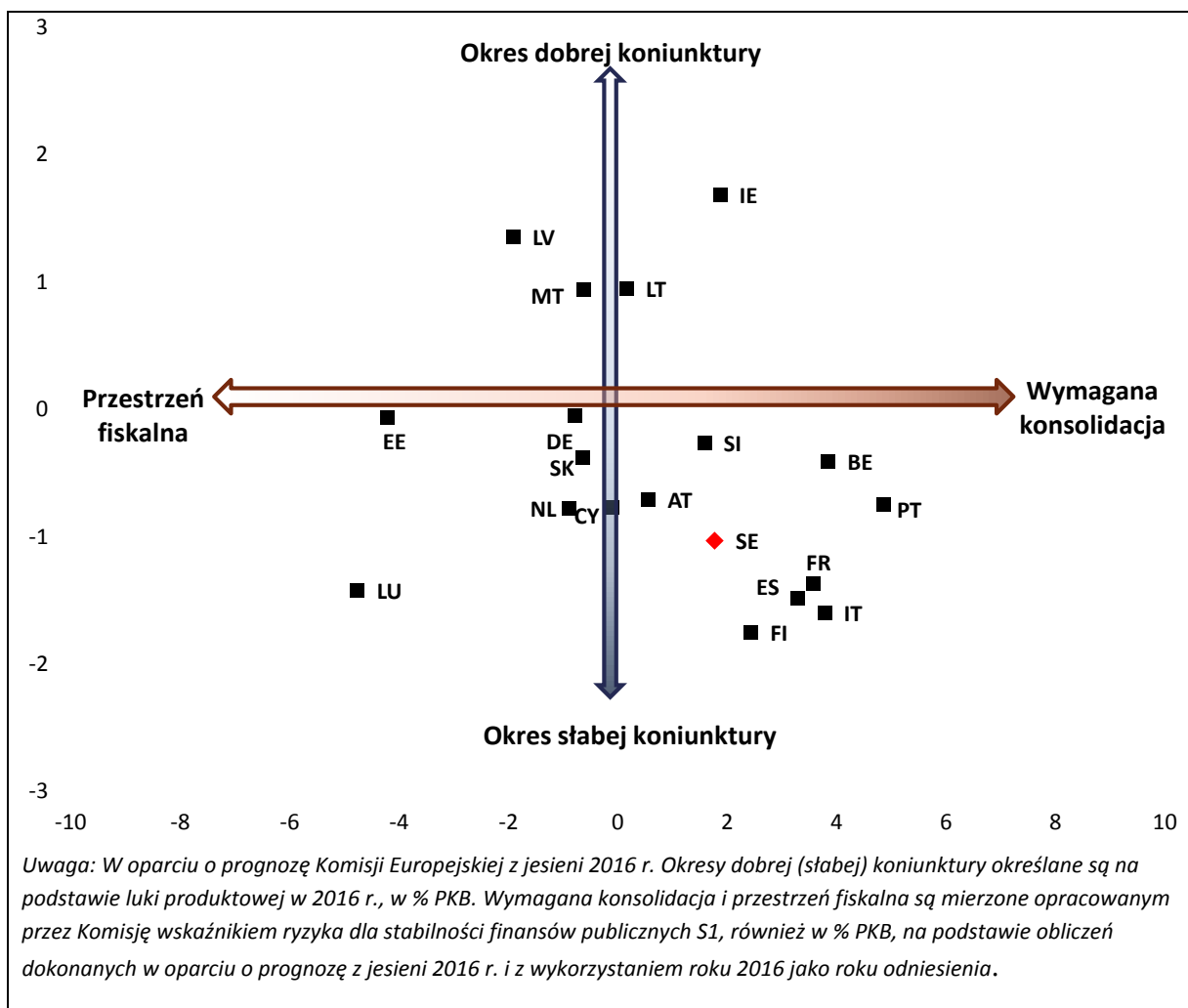
Kurs polityki budżetowej w strefie euro musi zachowywać właściwą równowagę między stabilizacją oraz stabilnością finansów publicznych. Wyrażna jest potrzeba zmniejszenia nadmiernych poziomów zadłużenia oraz odbudowy buforów fiskalnych. Ostrożne podejście w kwestii zmniejszenia zadłużenia jest szczególnie uzasadnione w kontekście zapewnienia możliwości radzenia sobie ze skutkami ewentualnych nowych wstrząsów. Jednocześnie tempo ożywienia gospodarczego jest powolne, przy jedynie stopniowym spadku bezrobocia, podczas gdy prognozy inflacji wskazują, że w dalszym ciągu odbiega ona od wartości traktowanej jako sygnał stabilności cen.

Pomiar i analiza kursu polityki budżetowej sprawiają trudności pod względem metodologicznym. Kurs polityki budżetowej jest pojęciem, które nie posiada powszechnie uznanej definicji, ale jest zasadniczo jednolicie rozumiane w kręgach ekonomistów. Powszechnie rozumie się pod nim kierunek, jaki polityce budżetowej nadają dyskrecyjne decyzje rządu w kwestiach podatków i wydatków. Tradycyjnie kurs polityki budżetowej jest określany przez zmianę pierwotnego salda strukturalnego, choć można również w tym celu stosować inne wskaźniki. W niniejszej ramce wymagana konsolidacja jest mierzona wskaźnikiem S1, który jest obliczany jako wysiłek fiskalny konieczny do zapewnienia, by dług publiczny państwa członkowskiego osiągnął w 2031 r. poziom 60 % PKB. Szczegółowa ocena poszczególnych wskaźników i ich wiarygodności jest dostępna w dokumencie *The 2016 SCPs: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance* (European Commission Institutional Papers, nr 34, 2016).

Dla strefy euro traktowanej jako całość w obecnej sytuacji w dalszym ciągu konieczny jest kompromis między stabilnością a stabilizacją. Strefa euro mieści się w prawej dolnej ćwiartce mapy polityki budżetowej (zob. wykres 1), gdzie w grę wchodzi tego rodzaju kompromisy. Odzwierciedla to niedostateczną korektę względem ścieżki, która prowadziłaby do trwałego obniżania zadłużenia w przyszłości, w połączeniu z utrzymującym się zastojem gospodarczym, którego skala jest wprawdzie znaczna, ale stopniowo się zmniejsza. Wniosek ten ogólnie potwierdzają inne dostępne wskaźniki, nawet jeśli dokładne dane ilościowe mogą się różnić.

Z perspektywy ekonomicznej ogólny kurs polityki budżetowej w strefie euro powinien być zróżnicowany w zależności od sytuacji poszczególnych krajów pod względem stabilności i stabilizacji. W szeregu państw członkowskich znajdujących się w dolnej prawej ćwiartce mapy polityki budżetowej w dalszym ciągu wymagana jest znaczna konsolidacja. Dolna lewa ćwiartka obejmuje państwa członkowskie, które dysponują polem manewru w polityce budżetowej i których gospodarki odniosłyby korzyści z (ograniczonych) bodźców płynących z tej polityki. Pod tym względem projekty planów budżetowych mogłyby zostać ulepszone. W szczególności plany budżetowe niektórych większych państw członkowskich, które są ukierunkowane na stabilizację, mogłyby zostać przeformułowane w stronę większej konsolidacji, przy czym pozostająca przestrzeń fiskalna mogłaby zostać wykorzystana na wsparcie wzrostu gospodarczego w perspektywie zarówno krótko-, jak i długookresowej, zwłaszcza przez zwiększenie inwestycji.

Wykres 1: Mapa polityki budżetowej w strefie euro na rok 2016



Orientację polityki budżetowej w latach 2016–2017 można oceniać w kontekście dwóch celów, jakimi są długoterminowa stabilność finansów publicznych oraz krótkoterminowa stabilizacja makroekonomiczna (zob. ramka 3 powyżej). Zapewnienie długoterminowej stabilności finansów publicznych wymaga, aby dług publiczny został sprowadzony na zrównoważoną ścieżkę i był na niej konsekwentnie utrzymywany, przy uwzględnieniu obecnego poziomu zadłużenia i przyszłych przewidywanych wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa²⁰. Stabilizacja makroekonomiczna może być wyrażona w kategoriach domknięcia luki produktowej w odpowiednim tempie w perspektywie krótko- i średniookresowej, w obecnej sytuacji przy jednoczesnym zapewnieniu bardziej wyraźnego przejścia z zewnętrznych na wewnętrzne źródła wzrostu gospodarczego. W obecnych warunkach, gdy polityka pieniężna ma już nadzwyczajny akomodacyjny charakter, nominalne stopy procentowe są niemal na zerowym poziomie i inflacja jest bardzo niska, uwaga kieruje się w stronę polityki budżetowej.

²⁰ Opracowany przez Komisję wskaźnik ryzyka dla stabilności finansów publicznych S1 pokazuje łączny wysiłek wymagany w latach 2016–2021 w celu sprowadzenia długu do poziomu 60 % PKB do 2031 r., przy uwzględnieniu zobowiązań warunkowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Wskazuje on na konieczność dodatkowego dostosowania w strefie euro w wysokości 1,8 % PKB w okresie najbliższych pięciu lat. Przekłada się to na dodatkowe roczne dostosowanie w wysokości około 1/3 % PKB w 2016 r. i w kolejnych czterech latach.

Jak szczegółowo przedstawiono w publikowanym jednocześnie komunikacie Komisji pt. *W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro*²¹, za sformułowanie odpowiedniego kursu polityki budżetowej dla strefy euro odpowiedzialne są indywidualnie i wspólnie państwa członkowskie. Komunikat ten zawiera poszerzoną analizę kursu polityki budżetowej oraz wskazówki dotyczące jego konsekwencji dla polityki budżetowej w strefie euro.

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

III. Ocena projektów planów budżetowych

Opinie Komisji dotyczące projektów planów budżetowych koncentrują się na zgodności z wymogami paktu stabilności i wzrostu oraz z zaleceniami wydanymi na tej podstawie. W przypadku państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu Komisja w swych opiniach ocenia postęp w zakresie korekty nadmiernego deficytu, w odniesieniu do wielkości docelowych zarówno dla deficytu nominalnego, jak i wysiłku strukturalnego. W przypadku państw członkowskich, które są objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu, Komisja ocenia, czy dotrzymywane są krajowe średniookresowe cele budżetowe, bądź też postępy na drodze do ich osiągnięcia, a także zachowanie zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, tak aby sprawdzić, czy plany są zgodne z wymogami paktu stabilności i wzrostu oraz wydanymi w dniu 12 lipca 2016 r. przez Radę zaleceniami dla poszczególnych krajów.

Wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro, które nie są objęte programem dostosowań makroekonomicznych, terminowo przedłożyły swoje projekty planów budżetowych zgodnie z art. 6 rozporządzenia (UE) nr 473/2013.

W przypadku żadnego projektu planu budżetowego nie stwierdzono „szczególnie poważnej niezgodności” z wymogami paktu stabilności i wzrostu, o której mowa w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 473/2013. Niemniej jednak niektóre z przedłożonych planów budzą zastrzeżenia.

W tabelach 2a i 2b podsumowano oceny planów budżetowych poszczególnych krajów według opinii Komisji przyjętych w dniu 16 listopada wraz z oceną postępów w zakresie reform budżetowych o charakterze strukturalnym. Oceny te są oparte na prognozie Komisji z jesieni 2016 r. Aby ułatwić porównanie, ocenę planów ujęto zbiorczo w trzech szerokich kategoriach, które mają różne znaczenia w zależności od tego, czy dane państwo członkowskie jest objęte procedurą nadmiernego deficytu, czy też nie:

- **Zgodny:** według prognozy Komisji **nie ma potrzeby dostosowania planów budżetowych** w ramach krajowej procedury budżetowej w celu zapewnienia zgodności budżetu na 2017 r. z wymogami paktu stabilności i wzrostu.
- **Zasadniczo zgodny:** według prognozy Komisji na 2017 r. projekt planu budżetowego powinien zapewnić zgodność z wymogami paktu stabilności i wzrostu.

W przypadku państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu: podczas gdy Komisja w swojej prognozie na 2017 r. przewiduje, że albo pośrednia wartość docelowa deficytu nominalnego zostanie osiągnięta, albo nadmierny deficyt zostanie skorygowany w terminie, zauważa się wyraźnie niedostateczny wysiłek fiskalny w stosunku do zalecanej wartości, który zagraża spełnieniu wymogów zalecenia wydanego w ramach procedury nadmiernego deficytu.

W przypadku państw członkowskich objętych funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu: z prognozy Komisji na 2017 r. wynika pewne odchylenie od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu, ale różnica w stosunku do wymogu nie stanowi znacznego odchylenia od zalecanego dostosowania. Ocenia się, że państwa członkowskie, których to dotyczy, zachowują w stosownych przypadkach zgodność z regułą dotyczącą zadłużenia.

- **Ryzyko niezgodności:** według prognozy Komisji na 2017 r. projekt planu budżetowego najprawdopodobniej nie zapewni zgodności z postanowieniami paktu stabilności i wzrostu.

W przypadku państw członkowskich objętych procedurą nadmiernego deficytu: według prognozy Komisji na 2017 r. nie zostaną osiągnięte ani zalecany wysiłek fiskalny, ani pośrednia wartość docelowa deficytu nominalnego, ani również nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany w terminie.

W przypadku państw członkowskich objętych funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu: według prognozy Komisji na 2017 r. należy spodziewać się znacznego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego lub wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do jego osiągnięcia bądź też, w stosownych przypadkach, nieosiągnięcia wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu.

Zgodnie ze „Wspólnie uzgodnionym stanowiskiem dotyczącym elastyczności przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu”, zatwierdzonym przez Radę ECOFIN w dniu 12 lutego 2016 r., Finlandia i Litwa w swoich projektach planów budżetowych wniosły o zastosowanie tejże elastyczności w oparciu o klauzulę dotyczącą reform strukturalnych i klauzulę dotyczącą inwestycji. W swoim projekcie planu budżetowego Finlandia wystąpiła z wnioskiem o tymczasowe odstępstwo od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., uzasadniając go wdrażaniem istotnych reform strukturalnych mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych (wniosek o zastosowanie elastyczności sięgającej 0,5 % PKB) oraz wydatkami krajowymi na projekty współfinansowane przez UE w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (wniosek o zastosowanie elastyczności sięgającej 0,1 % PKB). Jeśli wziąć za podstawę prognozę Komisji z jesieni 2016 r., Finlandia nie zachowuje zgodności z minimalną wartością odniesienia, a oszacowanie jej luki produktowej jest obarczone niepewnością. Szczegółowa ocena oszacowania luki produktowej w 2016 r. prowadzi do wniosku, że Finlandia zachowałaby zgodność z minimalną wartością odniesienia w 2017 r.²². Jako dodatkową gwarancję rząd Finlandii zobowiązał się publicznie do zastosowania w 2017 r. dodatkowych środków, jeżeli okazałyby się one konieczne do zapewnienia zgodności z wymogami paktu stabilności i wzrostu, a w szczególności z określoną w Traktacie wartością referencyjną 3 % PKB. W przypadku Litwy analogiczny wniosek, zawarty w projekcie planu budżetowego przygotowanym w oparciu o założenie niezmiennionej polityki, zakłada wdrożenie istotnych, mających strukturalny charakter reform rynku pracy i systemu emerytalnego, mających pozytywny wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych (wniosek o zastosowanie elastyczności sięgającej 0,6 % PKB). Jeśli wziąć za podstawę prognozę Komisji z jesieni 2016 r., wydaje się, że Litwa dysponuje wystarczającymi możliwościami budżetowymi, by skorzystać z tymczasowego odstępstwa od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Pełna ocena ewentualnego kwalifikowania się zarówno Finlandii, jak i Litwy do objęcia wpisaną w pakt stabilności i wzrostu elastycznością nastąpi w ramach zwykłego cyklu europejskiego semestru w kontekście oceny programów stabilności z 2017 r.

²² W porozumieniu z państwami członkowskimi Komisja opracowała narzędzie monitorowania służące sygnalizowaniu przypadków, w których wyniki uzyskane na podstawie stosowania uzgodnionej metodyki mogłyby być interpretowane jako sprzeczne z intuicją ekonomiczną. W takich przypadkach dokonano szczegółowej analizy jakościowej, dotyczącej m.in. możliwych implikacji dla wynikających z paktu stabilności i wzrostu wymogów dla danego państwa członkowskiego (zob. ramka 1).

Ponadto w przypadku szeregu państw członkowskich wspomniano o skutkach budżetowych zwiększonego napływu uchodźców i dodatkowych środków bezpieczeństwa. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 dopuszczają czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego w celu uwzględnienia tego rodzaju dodatkowych wydatków w zakresie, w jakim napływ uchodźców oraz poważne zagrożenie terroryzmem stanowią zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne jest istotny oraz nie zagraża to stabilności finansów publicznych. Na tym etapie Komisja uznała za możliwe czasowe odstępstwo z tytułu kosztów związanych z uchodźcami w roku 2015 i 2016 (Belgia, Włochy, Austria, Słowenia i Finlandia) oraz z tytułu kosztów związanych z bezpieczeństwem w roku 2016 i 2017 (Belgia, Włochy i Austria). Komisja dokona ostatecznej oceny, w tym dotyczącej możliwych do uwzględnienia kwot, na podstawie danych przekazanych przez organy danego państwa członkowskiego. Komisja jest gotowa w stosownym czasie rozważyć dopuszczalność dodatkowych odstępstw z tytułu wydatków związanych z uchodźcami w 2017 r. Ponadto Włochy złożyły na podstawie klauzuli dotyczącej zdarzeń nadzwyczajnych wnioski o specjalne traktowanie w związku z wpływem na budżet prewencyjnego planu inwestycji służących ochronie terytorium kraju przed zagrożeniami wypływającymi z trzęsień ziemi. Komisja stwierdza, że na terenie Włoch odnotowano w ostatnich miesiącach nadzwyczajną aktywność sejsmiczną, co czyni mniej wyraźnym różnicę między działaniami prewencyjnymi a interwencjami w sytuacjach nadzwyczajnych. Komisja uważa w związku z tym, że fundusze zarezerwowane przez rząd na ten cel w 2017 r. mogłyby być również uznane za uzasadniające czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem przekazania przez władze Włoch wymaganych danych *ex-ante* i *ex-post*.

Portugalia i Hiszpania przedłożyły swoje projekty planów budżetowych w połowie października, podobnie jak sprawozdania dotyczące działań podjętych w odpowiedzi na decyzje Rady wzywające do przyjęcia środków na mocy art. 126 ust. 9 TFUE w celu skorygowania nadmiernego deficytu, przyjęte w dniu 8 sierpnia 2016 r. Komisja przeanalizowała te dokumenty oraz podjęła usystematyzowany dialog z Parlamentem Europejskim. Komisja doszła do wniosku, że procedury nadmiernego deficytu w stosunku do obu krajów powinny zostać zawieszone. W związku z tym nie zachodzi już sytuacja, która wymagałaby przyjęcia przez Komisję wniosku w sprawie zawieszenia części środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, dlatego też wniosek taki nie zostanie przedłożony.

Komisja oceniła również wstępnie postępy we wdrażaniu reform budżetowych o charakterze strukturalnym określonych w indywidualnych zaleceniach dla poszczególnych krajów przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r. Wyniki oceny projektów planów budżetowych sklasyfikowano w pięciu szerokich kategoriach: „brak postępów”, „ograniczone postępy”, „pewne postępy”, „znaczące postępy” oraz „w pełni wdrożone”. Kompleksowa ocena postępów w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów zostanie dokonana w 2017 r. w sprawozdaniach dotyczących poszczególnych krajów z 2017 r. oraz w ramach indywidualnych zaleceń dla poszczególnych krajów, które zostaną przyjęte przez Radę w 2017 r.

Tabela 2a: Przegląd poszczególnych opinii Komisji w sprawie projektów planów budżetowych – państwa członkowskie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu

Państwo członkowskie	Ogólna zgodność projektu planu budżetowego z paktem stabilności i wzrostu		Postępy we wdrażaniu reform budżetowych o charakterze strukturalnym zaleconych w indywidualnych zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2016 r.
	Ogólny wniosek w oparciu o prognozę Komisji z jesieni 2016 r.	Zgodność z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu w latach 2016–2017	
BE*	Ryzyko niezgodności	2016: ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; na pierwszy rzut oka brak zgodności z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia; 2017: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., ale łącznie w okresie 2016–2017 ryzyko znacznego odchylenia; na pierwszy rzut oka brak zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.	Brak postępów
DE	Zgodny	2016: osiągnięcie wyniku lepszego niż średniookresowy cel budżetowy; osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu; 2017: osiągnięcie wyniku lepszego niż średniookresowy cel budżetowy; osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu;	Ograniczone postępy
EE	Zgodny	2016: osiągnięcie wyniku lepszego niż średniookresowy cel budżetowy; 2017: brak odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.	Nie dotyczy
IE	Zasadniczo zgodny	2016: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia; 2017: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia.	Pewne postępy
IT*	Ryzyko niezgodności	2016: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; bez pełnego uwzględnienia elastyczności w wysokości 0,75 % PKB przyznanej na podstawie klauzuli dotyczącej reform strukturalnych i klauzuli dotyczącej inwestycji istniałoby ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; na pierwszy rzut oka brak zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu; 2017: ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; na pierwszy rzut oka brak zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.	Pewne postępy

CY	Ryzyko niezgodności	2016: osiągnięcie wyniku lepszego niż średniookresowy cel budżetowy; zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia; 2017: ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia.	Pewne postępy
-----------	---------------------	---	---------------

LT**	Ryzyko niezgodności	2016: brak odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; 2017: ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, wynikające z oparcia projektu planu budżetowego na założeniu niezmiennego kursu polityki.	Nie dotyczy
LV	Zasadniczo zgodny	2016: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; 2017: brak odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., ale łącznie w okresie 2016–2017 ryzyko nieznacznego odchylenia;	Ograniczone postępy
LU	Zgodny	2016: osiągnięcie wyniku lepszego niż średniookresowy cel budżetowy; 2017: osiągnięcie wyniku lepszego niż średniookresowy cel budżetowy.	Ograniczone postępy
MT	Zasadniczo zgodny	2016: brak odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu; 2017: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.	Brak postępów
NL	Zgodny	2016: osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego; zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia; 2017: osiągnięcie wyniku lepszego niż średniookresowy cel budżetowy; osiągnięcie wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu.	Brak postępów
AT***	Zasadniczo zgodny	2016: brak odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia; 2017: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego	Ograniczone postępy
SK	Zgodny	2016: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; 2017: brak odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia celu średniookresowego.	Pewne postępy
SI	Ryzyko niezgodności	2016: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia; 2017: ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; zgodność z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia.	Ograniczone postępy
FI****	Ryzyko niezgodności	2016: ryzyko pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; 2017: ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego	Pewne postępy

- * W dniu 18 maja 2016 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w 2015 r. państwo członkowskie nie poczyniło wystarczających postępów na drodze do osiągnięcia zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia. Sprawozdanie to zawiera wniosek, że po ocenie wszystkich stosownych czynników kryterium długu należy uznać za spełnione. Komisja opublikuje wkrótce nowe sprawozdanie.
- ** Projekt planu budżetowego przedłożony przez rząd tymczasowy przy założeniu niezmiennego kursu polityki.
- *** Do takiego wniosku można dojść w przypadku, gdy aktualne oszacowanie wpływu na budżet w 2016 r. wyjątkowego napływu uchodźców oraz środków bezpieczeństwa (które Austria nadal może uwzględnić w 2017 r. w celu zapewnienia równego traktowania z państwami członkowskimi, które są bardziej oddalone od osiągnięcia swojego średniookresowego celu budżetowego) zostałyby odliczone od wymogu.
- **** W dniu 18 maja 2016 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, ponieważ w 2015 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w Finlandii przekroczył 60 % PKB. Sprawozdanie to zawiera wniosek, że po ocenie wszystkich stosownych czynników kryterium długu należy uznać za spełnione.

Tabela 2b: Przegląd poszczególnych opinii Komisji w sprawie projektów planów budżetowych – państwa członkowskie objęte częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu

Państwo członkowskie	Ogólna zgodność projektu planu budżetowego z paktem stabilności i wzrostu		Postępy we wdrażaniu reform budżetowych o charakterze strukturalnym zasugerowanych w indywidualnych zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2016 r.
	Ogólny wniosek w oparciu o prognozę Komisji z jesieni 2016 r.	Ogólny wniosek w oparciu o prognozę Komisji z jesieni 2016 r.	
ES*	Ryzyko niezgodności	2016: osiągnięcie celu pośredniego dla deficytu nominalnego; wysiłek fiskalny niewystarczający; 2017: brak osiągnięcia celu pośredniego dla deficytu nominalnego; wysiłek fiskalny niewystarczający w przypadku oceny na podstawie projektu planu budżetowego opartego na założeniu niezmiennego kursu polityki.	Ograniczone postępy
FR	Zasadniczo zgodny	2016: osiągnięcie celu pośredniego dla deficytu nominalnego; wysiłek fiskalny niewystarczający; 2017: deficyt nominalny prognozowany na poziomie nieznacznie poniżej 3 % PKB; wysiłek fiskalny niewystarczający.	Ograniczone postępy
PT**	Ryzyko niezgodności	2016: zakładana terminowe i trwała korekta nadmiernego deficytu; wystarczający wysiłek fiskalny osiągnięty. 2017: ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego; na pierwszy rzut oka brak zgodności z przejściowymi ustaleniami w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia.	Ograniczone postępy

* Projekt planu budżetowego przedłożony przez rząd tymczasowy przy założeniu niezmiennego kursu polityki.

** Portugalia jest obecnie objęta częścią naprawczą paktu stabilności i wzrostu, może jednak począwszy od 2017 r. zostać objęta funkcją zapobiegawczą tego paktu, jeżeli terminowo zostanie osiągnięta trwała korekta.