



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 541 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Irlandia

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Irlandia

Sprawozdanie sporządzone na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. WPROWADZENIE

W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja przedstawiła Radzie opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu.

Dane przekazane przez władze Irlandii w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat¹, wskazują, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Irlandii wyniosło w 2019 r. 0,4 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 58,8 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2020 r. Irlandia planuje deficyt w wysokości 7,4 % PKB w 2020 r., a zadłużenie wyniesie 69,1 % PKB.

Planowany deficyt na 2020 r. świadczy *prima facie* o istnieniu nadmiernego deficytu w rozumieniu paktu stabilności i wzrostu.

W związku z powyższym Komisja sporządziła więc niniejsze sprawozdanie, w którym zbadała, czy Irlandia spełnia kryterium deficytu określone w Traktacie. Kryterium długu można uznać za spełnione, ponieważ wskaźnik zadłużenia w 2019 r. był niższy od wartości referencyjnej określonej w Traktacie, wynoszącej 60 % PKB. Uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należyłą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

Tabela 1. Deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-0,7	-0,3	0,1	0,4	-5,6	-2,9
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	73,8	67,7	63,5	58,8	66,4	66,7

Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

W programie stabilności na 2020 r. zaplanowano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Irlandii osiągnie w 2020 r. 7,4 % PKB, czyli poziom, który znacznie przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski.

Planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie w 2020 r. ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Po uwzględnieniu skutków pandemii COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 7,9 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. wynika, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie będzie miało charakter tymczasowy. Prognozom tym towarzyszy jednak niepewność na wyjątkowo wysokim poziomie.

Podsumowując, deficyt planowany na 2020 r. przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Planowane przekroczenie uznaje się za wyjątkowe w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu; ponadto obecnie uznaje się, że ma ono charakter tymczasowy. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu określonego w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/97.

3. ISTOTNE CZYNNIKI

Art. 126 ust. 3 Traktatu stanowi, że jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów jednego lub obu tych kryteriów, Komisja sporządza sprawozdanie. W sprawozdaniu tym Komisja „uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego”.

Czynniki te zostały doprecyzowane w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, który stanowi, że uwzględnia się należycie „wszelkie inne czynniki, które w opinii danego państwa członkowskiego mają znaczenie dla wyczerpującej oceny zgodności z kryteriami deficytu i długu i które państwo członkowskie przedstawiło Radzie i Komisji”.

Jak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli chodzi o spełnienie kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ planuje się, że relacja długu publicznego do PKB przekroczy w 2020 r. wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek – polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione

w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na podstawie kryterium deficytu dla Irlandii.

W obecnej sytuacji kluczowym dodatkowym czynnikiem, który należy uwzględnić w odniesieniu do 2020 r., są skutki gospodarcze pandemii COVID-19, które bardzo poważnie wpływają na sytuację budżetową i wywołują wysoki poziom niepewności co do perspektyw na przyszłość. Pandemia doprowadziła również do uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej.

3.1. Pandemia COVID-19

Pandemia COVID-19 doprowadziła do poważnego wstrząsu gospodarczego, który wywołuje znaczące negatywne skutki dla całej Unii Europejskiej. Konsekwencje dla wzrostu PKB będą zależały zarówno od czasu trwania pandemii, jak i od okresu obowiązywania środków wprowadzonych przez władze krajowe oraz na szczeblu europejskim i światowym w celu spowolnienia jej rozprzestrzeniania się, ochrony zdolności produkcyjnych i wspierania popytu zagregowanego. Państwa członkowskie już przyjęły lub właśnie przyjmują środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemów ochrony zdrowia i udzielenie pomocy tym osobom i sektorom, które szczególnie ucierpiały na skutek pandemii. Wprowadzono również znaczące środki w zakresie pomocy na utrzymanie płynności finansowej oraz inne gwarancje. Właściwe urzędy statystyczne, pod warunkiem otrzymania bardziej szczegółowych informacji, dokonają analizy, czy środki te będą miały natychmiastowe skutki dla salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Środki te, wraz ze spadkiem aktywności gospodarczej, przyczynią się do znacznego wzrostu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz pogorszenia sytuacji w zakresie zadłużenia.

3.2 Sytuacja gospodarcza w średnim okresie

W 2019 r. realny PKB Irlandii wzrósł o 5,5 % i na początku 2020 r. znajdował się na solidnej pozycji, a zarówno popyt wewnętrzny, jak i eksport netto wykazywały dobre wyniki. Przewiduje się, że pandemia będzie miała negatywny wpływ na wiele sektorów gospodarki. Według prognoz spożycie prywatne i inwestycje zmniejszą się w tym roku. Natomiast przewiduje się, że eksport netto wykaże pozytywne wyniki, co będzie częściowo skutkiem pewnej odporności eksportu ze względu na duży udział leków i produktów medycznych w eksporcie Irlandii. Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. gospodarka Irlandii zmniejszy się o około 8 % w 2020 r. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Irlandia spełniła kryterium deficytu w 2020 r.

Perspektywy makroekonomiczne Irlandii obarczone są szczególnie wysoką niepewnością, wynikającą z zagrożeń w związku z nieznanym okresem trwania pandemii i obowiązywania środków izolacji w Irlandii i państwach będących jej głównymi partnerami handlowymi, jak również w związku ze zmianą zachowań, jakie spowoduje pandemia. Niepewność tę potęgują czynniki specyficzne dla Irlandii, takie jak zmiany międzynarodowego otoczenia podatkowego. Ponadto na sytuację Irlandii szczególny wpływ mają przyszłe stosunki między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem. Trudno przewidzieć, jak będzie rozwijała się działalność przedsiębiorstw wielonarodowych w Irlandii i czy wpłynie ona pozytywnie lub negatywnie na wyniki PKB.

3.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Dane dotyczące wyników budżetu i prognoza Komisji z wiosny 2020 r. wskazują, że Irlandia osiągnęła w 2019 r. swój średniookresowy cel budżetowy.

Dzięki dobrej koniunkturze gospodarczej w 2019 r. odnotowano nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 0,4 % PKB, dzięki czemu znacznie wzrósł poziom dochodów podatkowych i płatności składek na ubezpieczenia społeczne, a obciążenie odsetkami nadal spadało.

Aby udzielić wsparcia i pomocy gospodarstwom domowym i sektorom, które najbardziej ucierpiały na kryzysie, Irlandia przyjęła szereg środków o wartości około 2,3 % PKB.

Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. wyniesie 5,6 % PKB. Będzie to wynikiem działania automatycznych stabilizatorów i uznaniowych środków polityki budżetowej wprowadzonych przez rząd w odpowiedzi na pandemię – o wpływie na wysokość deficytu wynoszącym około 2,0 % PKB. Średniookresowe perspektywy budżetowe są narażone na znaczne ryzyko. Jest ono spowodowane niepewnością co do ostatecznej skali ekspansji budżetowej w celu przeciwdziałania kryzysowi oraz możliwych zmian międzynarodowego otoczenia podatkowego.

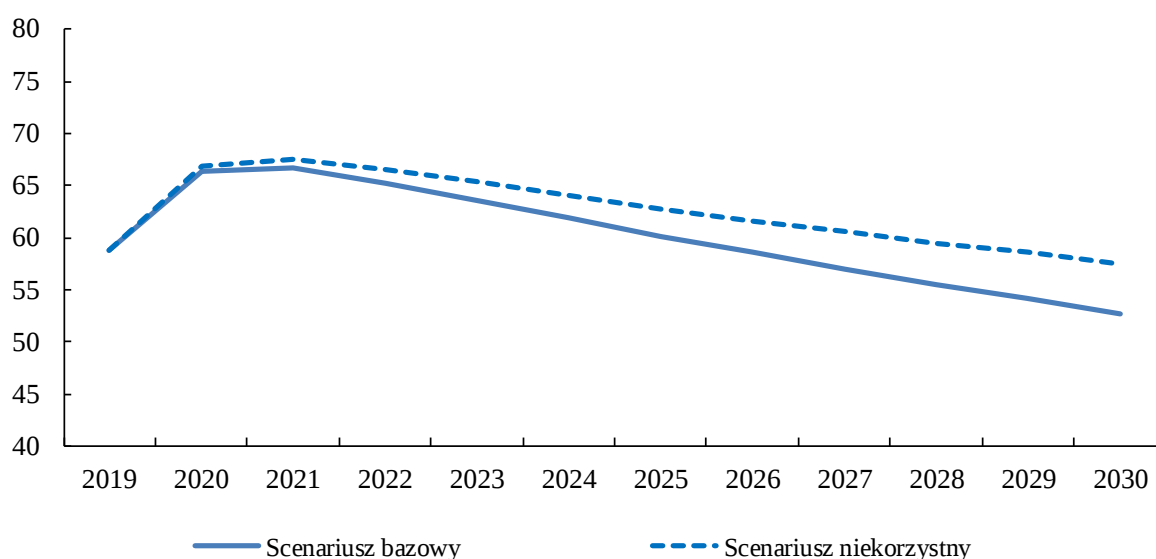
3.4. Dług publiczny w średnim okresie

Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z poziomu 58,8 % PKB w 2019 r. do 66,4 % w 2020 r.

Na podstawie tej prognozy zaktualizowano analizę zdolności obsługi zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, ocena zdolności obsługi zadłużenia wskazuje, że sytuacja w zakresie zadłużenia pozostaje stabilna w średnim okresie, uwzględniając również istotne czynniki łagodzące związane z profilem zadłużenia. Choć sytuacja w zakresie długu publicznego pogarsza się w wyniku kryzysu związanego z COVID-19, przewiduje się w szczególności, że relacja długu do PKB w scenariuszu bazowym utrzyma w średnim okresie stabilny (spadkowy) kierunek².

² Scenariusz bazowy opiera się na prognozie Komisji z wiosny 2020 r. W okresie po 2021 r. zakłada się stopniową korektę polityki budżetowej, zgodną z unijnymi ramami koordynacji i nadzoru gospodarki i budżetu. Prognozę wzrostu realnego PKB sporządzono według tzw. metodyki T+10 opracowanej przez Komitet Polityki Gospodarczej i grupę roboczą ds. luki produktowej. W szczególności na faktyczny wzrost (realnego) PKB wpływ ma jego potencjalny wzrost oraz wszelkie dodatkowe analizowane korekty budżetowe (przy zastosowaniu mnożnika fiskalnego). Zakłada się, że inflacja będzie stopniowo zbliżała się do poziomu 2 %. Założenia dotyczące stóp oprocentowania są zgodne z oczekiwaniami rynków finansowych. W scenariuszu niekorzystnym zakłada się wyższe stopy oprocentowania (o 500 punktów bazowych) i mniejszy wzrost PKB (o -0,5 punktu procentowego) w stosunku do scenariusza bazowego (w całym horyzoncie prognozy).

Wykres 1: Relacja długu publicznego do PKB w Irlandii jako % PKB



Źródło: służby Komisji

3.5 *Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie*

W dniu 18 maja 2020 r. władze Irlandii przekazały pismo dotyczące istotnych czynników, o których mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97. W analizie zawartej w powyższych sekcjach omówiono już ogólnie czynniki przedstawione przez władze Irlandii. Dodatkowe czynniki, o których nie wspomniano powyżej, dotyczą działań Irlandii na rzecz wzmocnienia finansów publicznych w poprzednich latach przez osiągnięcie nominalnych nadwyżek budżetowych i ustanowienie funduszu na czarną godzinę.

4. WNIOSKI

W programie stabilności zaplanowano wzrost nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Irlandii w 2020 r. do 7,4 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i obecnie uznaje się, że będzie ono tymczasowe.

Jak tego wymaga Traktat i pakt stabilności i wzrostu, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki.

Jak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli chodzi o spełnienie kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ planuje się, że relacja długu publicznego do PKB przekroczy w 2020 r. wartość referencyjną wynoszącą 60 % i nie jest spełniony podwójny warunek – polegający na tym, że deficyt pozostaje bliski wartości referencyjnej, a jej przekroczenie ma charakter tymczasowy – te istotne czynniki nie mogą zostać uwzględnione w procesie podejmowania decyzji w sprawie istnienia nadmiernego deficytu na podstawie kryterium deficytu dla Irlandii.

Ogólnie rzecz biorąc, analiza sugeruje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie zostało spełnione.