SPRAWOZDANIE KOMISJI

Słowenia

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 odstąpienie 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 Słowenii w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat[[1]](#footnote-2), wskazują, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w Słowenii wyniosła w 2019 r. 0,5 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 66,1 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2020 r. Słowenia planuje w 2020 r. deficyt w wysokości 8,1 % PKB, a zadłużenie wyniesie 82,4 % 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 Słowenia spełnia kryteria deficytu i długu określone w Traktacie. Uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należytą uwagę na poważny wstrząs gospodarczy związany z pandemią COVID-19.

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020KOM | 2021KOM |
| Kryterium deficytu | Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych | -1,9 | 0,0 | 0,7 | 0,5 | -7,2 | -2,1 |
| Kryterium długu | Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych | 78,7 | 74,1 | 70,4 | 66,1 | 83,7 | 79,9 |
|  | Luka w stosunku do wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu |  |  |  | -6,8 | 2,8 | -2,8 |
|  | Zmiana salda strukturalnego | 0,4 | 0,6 | -0,2 |  |  |  |
|  | Wymagana MLSA | -1,1 | -2,1 | -6,2 |  |  |  |

Uwaga: MLSA oznacza minimalną liniową korektę strukturalną.

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 Słowenii osiągnie w 2020 r. 8,1 % PKB, czyli poziom, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Wzrost deficytu odzwierciedla planowane środki pobudzające, których wartość wyniesie 4,4 % PKB, oraz skutki spowolnienia gospodarczego.

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 wzrostu realnego PKB w 2020 r. o 7,0 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie w 2021 r. do wartości poniżej 3 % PKB – 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. Kryterium długu

Relacja długu publicznego do PKB zmniejszyła się z poziomu 70,4 % PKB w 2018 r. do 66,1 % PKB w 2019 r. Zmniejszenie to było głównie spowodowane nadwyżką pierwotną, efektem mianownika związanym ze wzrostem nominalnego PKB i ujemnymi wartościami rezydualnej zmiany długu (SFA).

Z przekazanych danych wynika, że w 2019 r. Słowenia osiągnęła zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu, ponieważ luka w stosunku do wartości odniesienia wynosi 6,8 % PKB.

Analiza wskazuje zatem, że w oparciu o dane dotyczące wyników za 2019 r. kryterium długu jest spełnione.

**4.** **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 sektora instytucji rządowych i samorządowych 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 relacja długu publicznego do PKB przekracza 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 Słowenii.

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.

**4.1.** **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.

**4.2** **Sytuacja gospodarcza w średnim okresie**

W 2019 r. gospodarka Słowenii odnotowała wzrost o 2,4 %. Zatrudnienie w dalszym ciągu rosło, a stopa bezrobocia osiągnęła w ostatnim kwartale bardzo niski poziom 4,0 %. Pomimo spowolnienia wzrostu gospodarczego pod koniec roku pozycja Słowenii na początku obecnego kryzysu była stosunkowo silna.

W oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że w 2020 r. gospodarka skurczy się o ok. 7 %. Oczekuje się, że w drugiej połowie 2020 r., aktywność gospodarcza wzrośnie dzięki zdecydowanym środkom z zakresu polityki przyjętym w celu utrzymania zatrudnienia i zamortyzowania spadku dochodów gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotkniętych skutkami pogorszenia koniunktury. W 2021 r. prognozuje się wzrost gospodarczy na poziomie 6,7 %. Perspektywy krótkoterminowe obarczone są wyjątkowym stopniem niepewności związanym z czasem trwania pandemii i wynikającymi z niej skutkami gospodarczymi. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Słowenia spełniła kryterium deficytu w 2020 r.

**4.3** **Sytuacja budżetowa w średnim okresie**

Nadwyżka nominalna zmniejszyła się z poziomu 0,7 % PKB w 2018 r. do 0,5 % PKB w 2019 r.

Dnia 13 lipca 2018 r. Słowenii zalecono zapewnienie, by w 2019 r. nominalna stopa wzrostu pierwotnych wydatków publicznych, po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i działanie jednorazowe, nie przekroczyła 3,1 % („wartość odniesienia dotycząca wydatków”), co odpowiadałoby korekcie strukturalnej wynoszącej 0,65 % PKB[[2]](#footnote-3). Ocena ogólna wskazuje na znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. oraz w latach 2018–2019 w ujęciu łącznym.

Program stabilności dostarcza informacji na temat istotnych środków, które mają służyć opanowaniu pandemii oraz wspieraniu gospodarki. Ocenia się w nim, że wpływ tych środków wsparcia bezpośredniego na budżet wyniesie w 2020 r. 4,4 % PKB.

Prognozom budżetowym zawartym w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. i w programie stabilności na 2020 r. towarzyszy niepewność na wyjątkowo wysokim poziomie.

**4.4.** **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 66,1 % PKB w 2019 r. do 83,7 % PKB w 2020 r.

Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2020 r. zaktualizowano analizę zdolności obsługi zadłużenia. W analizie potwierdzono, że pomimo ryzyka sytuacja w zakresie zadłużenia w Słowenii pozostaje stabilna w średnim okresie. W analizie uwzględniono istotne czynniki łagodzące (w tym profil zadłużenia i historycznie niski poziom stóp oprocentowania). W szczególności, choć sytuacja w zakresie długu publicznego pogorszyła się w wyniku kryzysu związanego z COVID-19, przewiduje się, że relacja długu do PKB w scenariuszu bazowym utrzyma stabilny (spadkowy) kierunek w średnim okresie[[3]](#footnote-4).

**Wykres 1 Relacja długu publicznego do PKB w Słowenii jako % PKB**



**Źródło:** służby Komisji.

**4.5** **Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie**

W dniu 12 maja 2020 r. władze Słowenii 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 Słowenii.

**5.** **Wnioski**

W programie stabilności na 2020 r. zaplanowano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Słowenii w 2020 r. wyniesie 8,1 % PKB, czyli osiągnie poziom, 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.

Na koniec 2019 r. dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 66,1 % PKB, czyli powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. W 2019 r. Słowenia osiągnęła zgodność z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu.

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

Jak jednak określono w art. 2 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, jeżeli chodzi o spełnienie kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ relacja długu publicznego do PKB przekracza 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 Słowenii.

W ogólnym ujęciu analiza sugeruje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie zostało spełnione.

1. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f [↑](#footnote-ref-2)
2. Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu konwergencji na 2018 r., Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 103. [↑](#footnote-ref-3)
3. 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). [↑](#footnote-ref-4)