SPRAWOZDANIE KOMISJI

Słowacja

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 Słowacji w dniu 14 kwietnia 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat[[1]](#footnote-2), wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Słowacji wyniósł w 2019 r. 1,3 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 48 % PKB. Zgodnie z pismem przesłanym Komisji przez władze Słowacji w dniu 11 maja Słowacja planuje deficyt w wysokości 8,4 % PKB[[2]](#footnote-3) w 2020 r., a zadłużenie wyniesie 61,2 % PKB.

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

W tym kontekście Komisja sporządziła niniejsze sprawozdanie, w którym przeanalizowano, czy Słowacja spełnia kryterium deficytu określone w Traktacie. Kryterium długu można uznać za spełnione, ponieważ wskaźnik zadłużenia w 2019 r. jest niższy od określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB. 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 | -2,5 | -1,0 | -1,0 | -1,3 | -8,5 | -4,2 |
| Kryterium długu | Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych | 52,0 | 51,3 | 49,4 | 48,0 | 59,5 | 59,9 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |

Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. Kryterium deficytu

W piśmie przesłanym Komisji przez władze Słowacji w dniu 11 maja przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Słowacji osiągnie w 2020 r. 8,4 % PKB, czyli poziom, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Wzrost deficytu odzwierciedla planowane środki stymulacyjne na poziomie 2,5 % PKB oraz skutki pogorszenia koniunktury gospodarczej.

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 6,7 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r. będzie na poziomie powyżej 3 % PKB – wynika, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie nie ma charakteru tymczasowego.

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, lecz nie za tymczasowe w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu do celów Traktatu i rozporządzenia (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”.

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**

Wzrost gospodarczy w 2019 r. osiągnął poziom 2,3 %, głównie dzięki silnemu popytowi krajowemu Słowacji. Ze względu na pandemię COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się jednak, że w 2020 r. PKB spadnie o 6,7 %, co będzie odzwierciedleniem zakłóceń aktywności gospodarczej spowodowanych środkami izolacji i bezprecedensowym spadkiem popytu zewnętrznego. Prognozuje się, że mocno ucierpi spożycie prywatne, a przyczyni się do tego wzrost bezrobocia, gwałtowny spadek wzrostu płac i niski poziom zaufania konsumentów. Przewiduje się również, że w 2020 r. nastąpi znaczny spadek inwestycji, gdyż wzrasta niepewność, a z uwagi na spodziewany spadek popytu wiele przedsiębiorstw prawdopodobnie zmieni swoje plany inwestycyjne. W pierwszej połowie 2020 r. przewidywany jest znaczny spadek produkcji, a następnie, począwszy od trzeciego kwartału, ma dojść do jej stopniowego ożywienia. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy Słowacja spełniła kryterium deficytu w 2020 r. Ponadto średniookresowe perspektywy gospodarcze cechuje wyjątkowy stopień niepewności związany z czasem trwania pandemii i jej skutkami gospodarczymi.

**3.3** **Sytuacja budżetowa w średnim okresie**

Dnia 13 lipca 2018 r. zalecono Słowacji zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto w 2019 r. nie przekroczyła 4,6 % („wartość odniesienia dotycząca wydatków”), co odpowiadałoby korekcie strukturalnej wynoszącej 0,3 % PKB[[3]](#footnote-4). Ocena ogólna wskazuje na znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. Do podobnych wniosków prowadzi ocena wskaźników za lata 2018–2019 w ujęciu łącznym.

W 2019 r. Słowacja przyjęła szereg środków, które niekorzystnie wpłynęły na sytuację budżetową (w szczególności w obszarze rent i emerytur).

W swoim piśmie przesłanym Komisji w dniu 11 maja władze Słowacji przedstawiły informacje na temat nowych znacznych wydatków w celu opanowania pandemii i wsparcia gospodarki. Czas obowiązywania dotychczas przyjętych środków polityki budżetowej często nie jest jasno określony. We wspomnianym piśmie władze Słowacji szacują, że wpływ na budżet tych środków wsparcia bezpośredniego wyniesie w 2020 r. 2,5 % PKB. Średniookresowe perspektywy budżetowe obarczone są wysokim stopniem niepewności.

**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 48,0 % PKB w 2019 r. do 59,5 % w 2020 r.

Na podstawie tej prognozy zaktualizowano analizę zdolności obsługi zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, w ocenie zdolności obsługi zadłużenia wskazano, że pomimo pewnego ryzyka sytuacja w zakresie zadłużenia pozostaje stabilna w średnim okresie, również ze względu na istotne czynniki łagodzące (w tym profil zadłużenia). W szczególności, choć sytuacja w zakresie długu publicznego pogarsza się w wyniku kryzysu związanego z COVID-19, przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia w scenariuszu bazowym utrzyma stabilny (spadkowy) kierunek w średnim okresie[[4]](#footnote-5).

**Wykres 1: Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)**



Źródło: służby Komisji.

**3.5** **Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie**

W dniu 11 maja 2020 r. władze Słowacji 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 Słowacji.

**4.** **Wnioski**

W piśmie przesłanym Komisji przez władze Słowacji w dniu 11 maja zaplanowano wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Słowacji w 2020 r. do 8,4 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Uznaje się, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy, lecz nie jest tymczasowe.

Jak tego wymaga Traktat i pakt stabilności i wzrostu, w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano również istotne czynniki. Ogółem, biorąc pod uwagę, że planowany deficyt znacznie przekracza poziom 3 % PKB, a przekroczenie nie ma charakteru tymczasowego, a także uwzględniając wszystkie istotne czynniki, z analizy wynika, że kryterium deficytu w rozumieniu Traktatu i rozporządzenia (WE) nr 1467/1997 nie jest spełnione.

1. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f [↑](#footnote-ref-2)
2. Program stabilności oficjalnie przedłożono w dniu 18 maja. [↑](#footnote-ref-3)
3. Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2018 r. (Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 107). [↑](#footnote-ref-4)
4. 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-5)