KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 532 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Niemcy

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

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Niemcy

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 niemieckie w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat[1], wskazują, że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Niemczech wykazało w 2019 r. nadwyżkę w wysokości 1,4 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 59,8 % PKB. Według programu stabilności na 2020 r. Niemcy planują deficyt w wysokości 7¼ % PKB w 2020 r., a zadłużenie ma wynieść 75¼ % 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 niniejsze sprawozdanie, w którym zbadała, czy Niemcy spełniają kryterium deficytu określone w Traktacie. Kryterium długu można uznać za spełnione, ponieważ wskaźnik zadłużenia w 2019 r. jest niższy od wartości referencyjnej określonej w Traktacie, wynoszącej 60 % PKB. Komisja uwzględniła przy tym wszystkie istotne czynniki oraz zwróciła należytą 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-fef7-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	1,2	1,2	1,9	1,4	-7,0	-1,5
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	69,2	65,3	61,9	59,8	75,6	71,8

Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

W programie stabilności na 2020 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Niemiec osiągnie w 2020 r. 7¼ % PKB, czyli poziom, który 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 6,5 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie do wartości poniżej 3 % PKB w 2021 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 kwestię spełnienia kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ planuje się, że relacja długu publicznego do PKB przekroczy w 2020 r. wartość odniesienia 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 Niemiec.

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. wzrost gospodarczy wynosił 0,6 %, głównie dzięki dobrym wynikom popytu wewnętrznego. Jednak ze względu na pandemię COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że PKB spadnie w 2020 r. o 6,5 %, co będzie odzwierciedlać zakłócenia aktywności gospodarczej spowodowane środkami izolacji oraz bezprecedensowy spadek popytu zewnętrznego w pierwszej połowie 2020 r. Prognozuje się, że mocno ucierpi spożycie prywatne, a przyczyni się do tego wzrost niepewności konsumentów, wzrost bezrobocia i gwałtowne załamanie wzrostu płac. Z uwagi na wzrost niepewności oraz fakt, że spodziewany niższy popyt prawdopodobnie będzie miał wpływ na plany inwestycyjne

przedsiębiorstw, przewiduje się, że w 2020 r. nastąpi również silny spadek inwestycji przedsiębiorstw. Ponadto perspektywa makroekonomiczna jest obciążona wyjątkową niepewnością co do okresu trwania pandemii COVID-19 i jej skutków ekonomicznych. Jest to uznane za czynnik łagodzący, mający wpływ na ocenę, czy państwo członkowskie spełniło kryterium deficytu w 2020 r.

3.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Dane dotyczące wyniku budżetu, a także prognoza Komisji z wiosny 2020 r., wskazują, że w 2019 r. Niemcy osiągnęły swój średniookresowy cel budżetowy.

W dniu 25 marca 2020 r. parlament niemiecki przyjął budżet uzupełniający na 2020 r., aby umożliwić sfinansowanie różnych znaczących środków, które mają chronić gospodarkę przed skutkami pandemii COVID-19 oraz zrekompensować niedobory w dochodach podatkowych spowodowane pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Środki te obejmują wsparcie dla sektora opieki zdrowotnej oraz na opracowanie szczepionki przeciwko wirusowi wywołującemu COVID-19, ale koncentrują się głównie na stabilizowaniu gospodarki poprzez zapewnienie przedsiębiorstwom pomocy na utrzymanie płynności finansowej, dotacje dla małych przedsiębiorstw i osób samozatrudnionych oraz utrzymanie zatrudnienia przez stosowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy.

W programie stabilności wymieniono różne podjęte działania, m.in. środki wsparcia bezpośredniego o łącznej wartości przekraczającej 450 mld EUR (14 % PKB) oraz dodatkowe gwarancje kredytowe o wartości 800 mld EUR (25 % PKB). Spodziewany wpływ na budżet z uwzględnieniem niedoboru dochodów podatkowych wynikającego z automatycznych stabilizatorów oraz odroczenia płatności podatków wynosi -7,2 % PKB w 2020 r. Rzeczywisty wpływ na budżet będzie również zależał od wykorzystania środków wsparcia i od uruchomienia gwarancji. Perspektywa budżetowa jest zatem również obarczona wysokim stopniem niepewności wywołanej pandemią COVID-19.

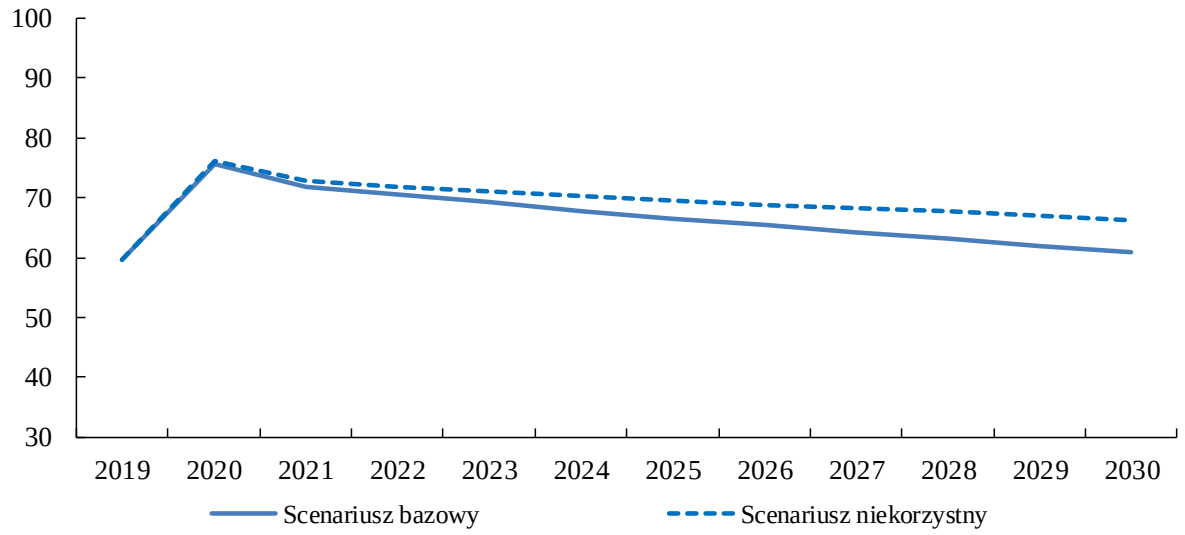
3.4. Dług publiczny w średnim okresie

Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z poziomu 59,8 % PKB w 2019 r. do 75,6 % w 2020 r.

Wraz z opublikowaniem prognozy Komisji z wiosny 2020 r. zaktualizowano analizę zdolności obsługi zadłużenia. W ogólnym ujęciu ocena zdolności obsługi zadłużenia wskazuje, że sytuacja w zakresie zadłużenia pozostaje stabilna w średnim okresie, przy uwzględnieniu istotnych czynników łagodzących (w tym profilu i statusu zadłużenia). W szczególności, choć sytuacja w zakresie długu publicznego pogarsza 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[2].

[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

Wykres1: Relacja długu publicznego do PKB w Niemczech jako % PKB



Źródło: służby Komisji.

3.5 Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 19 maja 2020 r. władze Niemiec 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

---

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).

Niemiec.

4. WNIOSKI

Program stabilności zakłada wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Niemiec w 2020 r. do 7¼ % PKB, co oznacza przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie na poziomie 3 % PKB. 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 kwestię spełnienia kryterium deficytu w 2020 r., ponieważ planuje się, że relacja długu publicznego do PKB przekroczy w 2020 r. wartość odniesienia 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 Niemiec.

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