



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 545 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Estonia

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

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Estonia

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 Estonii w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat¹, wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Estonii wyniósł w 2019 r. 0,3 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 8,4 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2020 r. Estonia planuje deficyt w wysokości 10,1 % PKB w 2020 r. i zadłużenie na poziomie 21,9 % 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 Estonia spełnia kryteria deficytu określone w Traktacie. Kryterium długu można uznać za spełnione, ponieważ wskaźnik zadłużenia jest niższy od wartości referencyjnej określonej w Traktacie, wynoszącej 60 % PKB. 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-fe7-a07764b0369f>

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

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Kryterium deficytu	Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych	-0,5	-0,8	-0,6	-0,3	8,3	3,4
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	10,2	9,3	8,4	8,4	20,7	22,6

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 Estonii osiągnie w 2020 r. 10,1 % PKB, czyli poziom, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Szybko rosnący deficyt odzwierciedla planowane środki stymulacyjne na poziomie 4,3 % PKB oraz skutki kryzysu gospodarczego.

Planowane przekroczenie wartości referencyjnej określonej w Traktacie w 2020 r. ma charakter wyjątkowy, gdyż jest spowodowane poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Po uwzględnieniu wpływu pandemii COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 6,9 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt w 2021 r. pozostanie na poziomie powyżej wartości referencyjnej – wynika, że planowane przekroczenie tej wartości wynoszącej 3 % PKB 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. W oparciu o prognozę Komisji z wiosny 2019 r. i program stabilności 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”.

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 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

Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się, że realny PKB Estonii zmniejszy się o około 7 %, a w 2021 r. nastąpi szybkie ożywienie gospodarcze. Oprócz wstrząsu dotyczącego popytu wewnętrznego oczekuje się, że na skutek spadku popytu zagranicznego ucierpi też eksport. Prognozuje się, że stopa bezrobocia przekroczy w 2020 r. 9 %, wzrastając z poziomu 4,4 % w 2019 r.

W prognozie makroekonomicznej zawartej w programie stabilności odnotowano dużą niepewność co do czasu trwania pandemii, a także jej skutków gospodarczych. W programie tym przewiduje się, że w 2020 r. PKB skurczy się o 8 %, ale w 2021 r. nastąpi ożywienie, przy założeniu, że sytuacja nadzwyczajna będzie trwała do końca maja 2020 r., po czym rozpocznie się stopniowy proces ponownego wzrostu działalności gospodarczej. Gwałtowny spadek PKB stanowi czynnik łagodzący w ocenie spełnienia przez Estonię kryterium deficytu w 2020 r.

3.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Dnia 13 lipca 2018 r. zalecono Estonii zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto w 2019 r. nie przekroczyła 4,1 % („wartość odniesienia

dotycząca wydatków”), co odpowiadałoby korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB². Z danych dotyczących wyniku budżetu i prognozy Komisji wynika, że wzrost wydatków przekroczył tę wartość odniesienia, przy odchyleniu wynoszącym 1,7 % PKB w 2019 r., co wskazuje na znaczne odchylenie. Wniosek ten potwierdzono również w odniesieniu do lat 2018–2019 w ujęciu łącznym. Saldo strukturalne pozostało bez zmian w 2019 r., co wskazuje na pewne odchylenie na poziomie 0,3 % PKB w 2019 r., a jednocześnie – na znaczne odchylenie w latach 2018–2019 w ujęciu łącznym. Ocena ogólna wskazuje na znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r.

W programie stabilności przewiduje się, że deficyt w wysokości 10,1 % PKB w 2020 r. zmniejszy się w 2021 r., kiedy to ma nastąpić ożywienie gospodarki, a większość środków budżetowych wygaśnie. Prognozuje się, że strukturalna sytuacja budżetowa poprawi się z deficytu na poziomie 5,2 % w 2020 r. do deficytu na poziomie 0,8 % PKB w 2021 r.³ 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. 4,3 % PKB. Średniookresowe perspektywy budżetowe nadal obciążone są wysokim stopniem niepewności.

3.4 Inne czynniki przedstawione przez państwo członkowskie

W dniu 12 maja 2020 r. władze Estonii 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 Estonii.

4. WNIOSKI

W programie stabilności zaplanowano wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych Estonii w 2020 r. do 10,1 % PKB, czyli do poziomu, który przekracza wartość referencyjną określoną w Traktacie jako 3 % PKB i nie jest jej bliski. Uważa się, że planowane przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy, lecz nie tymczasowy.

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

W ogólnym ujęciu, 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.

² Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Estonii na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2018 r. (Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 24).

³ Obliczenia władz Estonii.