



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 554 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Polska

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

SPRAWOZDANIE KOMISJI

Polska

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 podzieliła opinię Rady, że w świetle spodziewanego znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 obecne warunki pozwalają na uruchomienie tej 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 dostosowawczej prowadzącej do 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 Polski w dniu 31 marca 2020 r., a następnie zatwierdzone przez Eurostat¹ wskazują, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł w 2019 r. 0,7 % PKB, natomiast dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 46,0 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji na 2020 r. Polska planuje w 2020 r. deficyt w wysokości 8,4 % PKB, i zadłużenie na poziomie 55,2 % PKB.

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

W związku z tym Komisja sporządziła niniejsze sprawozdanie, w którym przeanalizowała, czy Polska spełnia kryteria deficytu określone w Traktacie. Kryterium długu można uznać za spełnione, ponieważ wskaźnik zadłużenia jest niższy od wartości referencyjnej określonej w Traktacie na poziomie 60 % PKB. Komisja 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-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	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-9,5	-3,8
Kryterium długu	Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych	54,3	50,6	48,8	46,0	58,5	58,3

Źródło: Eurostat, prognoza Komisji z wiosny 2020 r.

2. KRYTERIUM DEFICYTU

W programie konwergencji na 2020 r. planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce osiągnie w 2020 r. 8,4 % 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 dla polskiej gospodarki w prognozie Komisji z wiosny przewiduje się zmniejszenie realnego PKB w 2020 r. o 4,3 %.

Z prognozy Komisji z wiosny 2020 r. – w której przewiduje się, że deficyt w 2021 r. pozostanie 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, ale nie tymczasowe w rozumieniu Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Analiza wskazuje zatem, że *prima facie* nie spełniono kryterium deficytu w rozumieniu 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. Przyjęto 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. przekroczył poziom 4 %, głównie z powodu silnego popytu krajowego. Ze względu na pandemię COVID-19 w prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przewiduje się jednak, że w 2020 r. PKB spadnie o 4,3 %, co będzie odzwierciedleniem zakłóceń aktywności gospodarczej spowodowanych środkami izolacji i bezprecedensowym spadkiem popytu zewnętrznego. 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. W pierwszej połowie roku przewidywany jest znaczny spadek produkcji globalnej, a począwszy od trzeciego kwartału ma dojść do jej stopniowego ożywienia. Prognoza ta jest naznaczona wyjątkową niepewnością co do czasu trwania pandemii i jej skutków gospodarczych. Będzie to uznane za czynnik łagodzący w ocenie, czy Polska spełniła kryterium deficytu w 2020 r.

3.3 Sytuacja budżetowa w średnim okresie

Dnia 13 lipca 2018 r. zalecono Polsce zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto w 2019 r. nie przekroczyła 4,2 % („wartość odniesienia dotycząca wydatków”), co odpowiadałoby korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB². 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 konwergencji dostarcza informacji na temat istotnych nowych wydatków (wpływ na budżet w 2020 r. na poziomie 3,2 % PKB), które mają służyć opanowaniu pandemii oraz

² Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2018 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2018 r., Dz.U. C 320 z 10.9.2018, s. 88.

wspieraniu gospodarki. Najwyższe wydatki zaplanowano na świadczenia dla osób samozatrudnionych i zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów, na zwolnienie przedsiębiorstw ze składek na ubezpieczenia społeczne oraz na dopłaty do wynagrodzeń dla niektórych przedsiębiorstw³. Program konwergencji uwzględnia również znaczny spadek dochodów publicznych spowodowany kryzysem i efektem koniunkturalnym. Zgodnie z programem konwergencji w 2021 r. oczekuje się wzrostu dochodów wynikającego z odbicia aktywności gospodarczej i czynników cyklicznych. W programie nie ma natomiast mowy o nowych znacznych wydatkach na wsparcie gospodarki. Podkreślono w nim wysoką niepewność związaną z tą prognozą, wynikającą z rozwoju pandemii, czasu obowiązywania i rygorystyczności środków sanitarnych, stopnia ożywienia gospodarczego, polityki banku centralnego, a także sytuacji zewnętrznej.

3.4 Inne czynniki przedstawione przez Polskę

W dniu 11 maja 2020 r. władze polskie 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 polskie. Dodatkowym, niewymienionym wyżej czynnikiem jest determinacja rządu, aby jak najszybciej obniżyć nadmierny deficyt. Dzięki stabilizującej regule wydatkowej władze planują obniżyć deficyt w 2021 r. do poziomu bliskiego 3 % PKB, o ile sytuacja gospodarcza nie będzie wymagała dodatkowego impulsu fiskalnego.

4. WNIOSKI

W oparciu o plany zawarte w programie konwergencji przewiduje się, że w 2020 r. nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniesie 8,4 % PKB, a tym samym przekroczy określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % i nie będzie 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. 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.

³ W programie konwergencji mowa jest również o pożyczkach, które mają być sfinansowane przez Polski Fundusz Rozwoju i których łączna wartość wynosi 100 mld PLN, z czego około 60 mld PLN planuje się przekształcić w dotacje, bez księgowania po stronie wydatków w 2020 r. W prognozie Komisji z wiosny 2020 r. przyjęto, że spodziewana umorzona kwota będzie księgowana jako transfery kapitałowe przy wypłacaniu pożyczek przedsiębiorstwom (tj. w 2020 r.).