KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.11.2020 r.
COM(2020) 750 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

Ogólna ocena projektów planów budżetowych na 2021 r.

Streszczenie

Niniejszy komunikat stanowi podsumowanie przeprowadzonej przez Komisję oceny projektów planów budżetowych na 2021 r. przedstawionych przez państwa członkowskie strefy euro zgodnie z wymogami rozporządzenia (UE) nr 473/2013.

W ocenie Komisji uwzględniono obecny kryzys zdrowotny, wysoki poziom niepewności i poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej spowodowane pandemią COVID-19. Ocena opiera się na zaleceniu w sprawie polityki fiskalnej przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. i uwzględnia aktywowanie ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Jak wskazano w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021, państwa członkowskie powinny nadal zapewniać ukierunkowane i tymczasowe wsparcie budżetowe w 2021 r., aby skutecznie zwalczać pandemię, utrzymać gospodarkę i wesprzeć jej odbudowę. Gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne, celem polityki fiskalnej powinno być osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji fiskalnej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Niniejszy komunikat stanowi podsumowanie oceny poszczególnych projektów planów budżetowych oraz ogólnej sytuacji budżetowej w strefie euro, w tym ogólnego kursu polityki fiskalnej.

Projekty planów budżetowych na 2021 r., w tym ocenę kursu polityki fiskalnej w całej strefie euro, można podsumować w następujący sposób:

1. Gospodarka strefy euro jest nadal pod wpływem pandemii COVID-19. Zgodnie z prognozą realny PKB spadnie o prawie 8 % w 2020 r. Mimo prognozowanego powrotu gospodarki na ścieżkę wzrostu w 2021 r. oczekuje się, że ożywienie gospodarcze będzie niepełne i będzie się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Oczekuje się, że gospodarka będzie nadal funkcjonować poniżej swojego potencjału. Niepewność i zagrożenia utrzymują się na wyjątkowo wysokim poziomie.
2. Znaczne i konieczne środki tymczasowe wprowadzone w 2020 r. w celu złagodzenia skutków pandemii w strefie euro obciążają sytuację budżetową w ujęciu łącznym, która ma ulec nieznacznej poprawie w 2021 r. Projekty planów budżetowych wskazują na deficyt nominalny w ujęciu łącznym w wysokości prawie 6 % PKB i relację długu do PKB wynoszącą około 100 % w 2021 r., zasadniczo zgodnie z prognozą Komisji z jesieni 2020 r. Ponowny wzrost zakażeń wirusem w Europie oznacza ryzyko pogorszenia koniunktury, które mogłoby wpłynąć na pogorszenie wyników gospodarczych i fiskalnych w 2021 r. w stosunku do szacunków zawartych w projektach planów budżetowych.
3. Państwa członkowskie zastosowały znaczne środki polityki budżetowej w odpowiedzi na pandemię (4,2 % PKB w 2020 r. i 2,4 % PKB w 2021 r.). Celem większości środków nadzwyczajnych było złagodzenie sytuacji w zakresie zdrowia publicznego oraz rekompensata dla pracowników i firm za utratę dochodów w wyniku wprowadzonych środków izolacji i zakłóceń w łańcuchu dostaw (3,4 % PKB w 2020 r. i 0,9 % PKB w 2021 r.). Inne środki, takie jak zmniejszenie podatków pośrednich czy dodatkowe roboty publiczne, skupiały się głównie na wspieraniu ożywienia koniunktury (0,8 % PKB w 2020 r. i 1,5 % PKB w 2021 r.). Państwa członkowskie zapewniły również silne wsparcie płynnościowe gospodarstwom domowym i firmom w formie gwarancji lub zawieszenia płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne. W niektórych przypadkach ograniczona przestrzeń fiskalna wpłynęła na zmniejszenie skali reakcji fiskalnej. Państwa członkowskie o lepszej sytuacji budżetowej zapewniały zasadniczo bardziej bezpośrednie wsparcie budżetowe, zaś państwa członkowskie o słabszej sytuacji budżetowej w większym stopniu udzielały wsparcia płynnościowego. Tego typu środki nie mają bezpośredniego wpływu na deficyt nominalny, lecz stanowią zobowiązania warunkowe.
4. Kurs polityki fiskalnej strefy euro zarówno w 2020 r., jak i 2021 r. wydaje się korzystny, o ile zostanie skorygowany o wycofywanie tymczasowych środków nadzwyczajnych zgodnie

z projektami planów budżetowych (+1,1 % PKB w 2020 r. i +1,4 % PKB w 2021 r.). W świetle nawrotu pandemii w Europie panuje jednak zwiększona niepewność co do planowanego na 2021 r. wycofania środków nadzwyczajnych. Oczekuje się, że państwa członkowskie przedłużą dalsze wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych, aby zapewnić konieczną pomoc dla gospodarki, wykraczając poza obecne plany budżetowe odzwierciedlone już w prognozie Komisji.

5. Można oczekiwać, że finansowanie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie stanowić znaczny dodatkowy impuls fiskalny w porównaniu z finansowaniem założonym w bieżących planach i prognozach państw członkowskich. Z uwagi na to, że plany odbudowy i zwiększania odporności zostaną przedłożone i zatwierdzone w 2021 r., prognoza Komisji z jesieni 2020 r. zakłada w prognozach budżetowych na 2021 r. płatności zaliczkowe na poziomie 10 % na poczet dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Traktuje je jako transakcję finansową niemającą wpływu na saldo budżetowe, lecz mającą wpływ na zmniejszenie długu publicznego. W późniejszym okresie przewiduje się, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie miał wpływ w skali makro na działalność gospodarczą i finanse publiczne w wielu państwach członkowskich i w strefie euro jako całości.

6. Indywidualne kursy polityki fiskalnej, bardzo akomodacyjne w 2020 r., wydają się mieć wciąż wspierający charakter w prawie wszystkich państwach członkowskich w 2021 r., po korektach związanych ze stopniowym wycofywaniem tymczasowych środków nadzwyczajnych. O ile środki nadzwyczajne stanowią ponad jedną trzecią wszystkich środków przewidzianych na 2021 r. w projektach planów budżetowych, większość środków ma na celu wsparcie ożywienia gospodarczego. Można oczekiwać, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będą stanowić znaczny dodatkowy impuls fiskalny, nie mając wpływu na poziom deficytu i zadłużenia państw członkowskich.

7. Państwa członkowskie powinny unikać nagłego wycofywania wsparcia fiskalnego. Połączenie dużego spadku produkcji i występującego ryzyka pogorszenia koniunktury wymaga stałego wsparcia polityki fiskalnej w 2021 r.

8. Środki wsparcia powinny być dobrze ukierunkowane i tymczasowe. Państwa członkowskie planują obecnie połączenie środków tymczasowych i stałych w 2021 r. Środki stałe, co do których nie planuje się finansowania przez wzrost dochodów lub redukcję wydatków kompensacyjnych, mogą mieć wpływ na stabilność fiskalną w średnim okresie.

9. Wiarygodne średniookresowe strategie fiskalne są wyjątkowo ważne dla zapewnienia stabilności fiskalnej, zwłaszcza w przypadku wysoko zadłużonych państw członkowskich. Wdrażanie dobrze opracowanych środków polityki budżetowej i pakietów reform, zwłaszcza w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności, ma duże znaczenie, by odpowiadać na wyzwania wskazane w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów.

W związku z tym opinie Komisji w sprawie projektów planów budżetowych na 2021 r. opierają się na jakościowej ocenie środków polityki budżetowej. Opinie można podsumować w następujący sposób:

1. Komisja jest zdania, że projekty planów budżetowych są zasadniczo zgodne z zaleceniem w sprawie polityki fiskalnej przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projektach planów budżetowych wspiera działalność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.

2. W przypadku Austrii, Belgii, Cypru, Estonii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburga, Łotwy, Malty, Niderlandów, Niemiec, Portugalii i Słowenii środki mają (głównie) charakter tymczasowy. Wydaje się, że niektóre środki przewidziane w projektach planów budżetowych Francji, Litwy, Słowacji i Włoch nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Litwa przedłożyła swój projekt planu

budżetowego zakładający kontynuację dotychczasowej polityki i jest proszona o przedłożenie zaktualizowanego projektu planu budżetowego.

3. Biorąc pod uwagę poziom długu publicznego Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch i poważne wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych w średnim okresie przed wybuchem pandemii COVID-19, ważne jest, aby państwa te zadbały o to, by przy wprowadzaniu środków budżetowych o charakterze wspierającym zachować stabilność fiskalną w średnim okresie.

I. Wprowadzenie

Koordynacja krajowych polityk budżetowych jest ważnym elementem ram zarządzania gospodarczego w unii gospodarczej i walutowej[1]. Aby umożliwić tę koordynację, państwa członkowskie strefy euro przedkładają Komisji i Eurogrupie, do połowy października, projekty planów budżetowych na nadchodzący rok. W planach tych zawarte są streszczenia projektów budżetów, które rządy planują przedłożyć parlamentom narodowym. Komisja wydaje opinię na temat każdego planu, oceniając go pod kątem zgodności z zobowiązaniami danego państwa członkowskiego w ramach paktu stabilności i wzrostu. Komisja dokonuje również ogólnej oceny sytuacji budżetowej i perspektyw budżetowych w odniesieniu do całej strefy euro.

Prawie wszystkie państwa członkowskie strefy euro przedłożyły projekty planów budżetowych na 2021 r. do dnia 15 października 2020 r., zgodnie z wymogami rozporządzenia (UE) nr 473/2013. Cypr i Włochy przedstawiły swoje plany z niewielkimi opóźnieniami. Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w kodeksie postępowania w sprawie dwupaku[2] Belgia i Litwa przedłożyły projekty planów budżetowych przygotowane przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki. Belgia, która utworzyła nowy rząd w dniu 30 września 2020 r., przedłożyła następnie zaktualizowany plan w dniu 30 października. Opinia Komisji opiera się na ocenie tego zaktualizowanego planu. W październiku na Litwie odbyły się wybory parlamentarne, a rząd tymczasowy przedstawił plan zakładający kontynuację dotychczasowej polityki.

Szanując kompetencje budżetowe państw członkowskich, Komisja w swoich opiniach zapewnia obiektywne doradztwo w dziedzinie polityki, w szczególności dla rządów i parlamentów państw członkowskich, aby ułatwić ocenę zgodności projektów budżetów z regułami fiskalnymi UE. Przepisy dwupaku zapewniają kompleksowy zestaw narzędzi pozwalających traktować politykę gospodarczą i budżetową jako przedmiot wspólnego zainteresowania w obrębie strefy euro, zgodnie z Traktatem.

Ocena Komisji opiera się na zaleceniach dla poszczególnych krajów, przyjętych przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r.[3] W tym roku, w kontekście pandemii COVID-19, zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów mają charakter czysto jakościowy i nie obejmują numerycznych wymogów budżetowych, które normalnie miałyby zastosowanie. Wynika to z uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Zalecenia koncentrowały się na najpilniejszych wyzwaniach związanych z pandemią COVID-19 oraz na potrzebie skoordynowanej reakcji budżetowej. Rada wydała identyczne zalecenia budżetowe dla wszystkich państw członkowskich strefy euro objętych częścią zapobiegawczą

[1] Jak określono w rozporządzeniu (UE) nr 473/2013, znanym jako „dwupak", w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro. Przepisy te weszły w życie w maju 2013 r.

[2] Zob. kodeks postępowania dotyczący dwupaku: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

[3] https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/

paktu[4], zalecając im podjęcie wszelkich działań, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, niezbędnych do skutecznego zwalczania pandemii, utrzymania gospodarki i wsparcia ożywienia gospodarczego. Gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne, celem polityki fiskalnej powinno być osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji fiskalnej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.

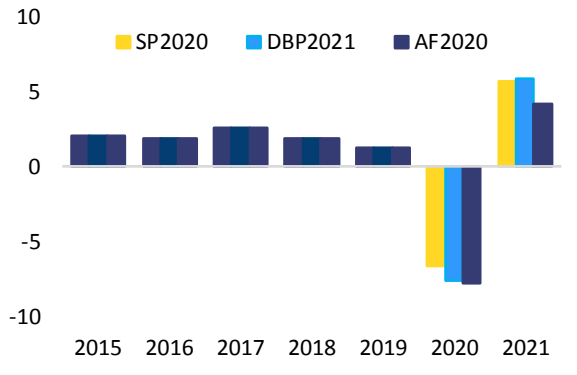
Komisja potwierdziła w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2021 r., że polityka fiskalna powinna nadal wspierać ożywienie gospodarcze w 2021 r.[5] W związku z tą potrzebą i utrzymującą się dużą niepewnością co do gospodarczych skutków pandemii ogólna klauzula wyjścia pozostanie aktywna w 2021 r. Wiosną 2021 r., po uwzględnieniu zaktualizowanych prognoz makroekonomicznych, Komisja dokona ponownej oceny sytuacji i podsumuje stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia.

Cel niniejszego komunikatu jest dwojaki. Po pierwsze, przedstawia on ogólny obraz polityki budżetowej na poziomie strefy euro, oparty na przekrojowej ocenie projektów planów budżetowych poszczególnych państw. Działanie to powiela schemat przekrojowej oceny programów stabilności przeprowadzonej wiosną, z większym jednak naciskiem na następny rok niż na średniookresowe plany budżetowe. Po drugie, komunikat stanowi przegląd projektów planów budżetowych na poziomie państw członkowskich, wraz z wyjaśnieniem podejścia stosowanego przez Komisję przy ich ocenie, szczególnie w zakresie środków polityki budżetowej wprowadzonych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 i wynikający z niej kryzys gospodarczy.

II. Główne ustalenia dotyczące strefy euro

Prognoza gospodarcza

Wykres 2.1 **Strefa euro: wzrost realnego PKB w latach 2015–2021 (%)**



[4] Rumunia jest obecnie objęta procedurą nadmiernego deficytu. Obecne zalecenie budżetowe dla tego kraju odzwierciedla przyjęte w kwietniu 2020 r. zalecenie Rady na podstawie art. 126 ust. 7 mające na celu likwidację nadmiernego deficytu.

[5] Zob. również pisma w sprawie kierunków polityki budżetowej na 2021 r.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_pl

Gospodarka strefy euro jest nadal pod wpływem pandemii COVID-19. Nadzwyczajne środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się wirusa, wprowadzone w pierwszej połowie 2020 r. doprowadziły do dramatycznego ograniczenia działalności gospodarczej. W pierwszej połowie 2020 r. produkcja globalna spadła o około 15 %, do poziomów odnotowanych ostatnio w 2005 r. Szczególnie mocno ucierpiały sektory oparte na kontaktach międzyludzkich. Pomimo silnego ożywienia działalności gospodarczej w trzecim kwartale, odbudowa gospodarki ma zahamować z powodu nowego wzrostu zakażeń i wznowienia wysiłków na rzecz powstrzymywania rozprzestrzeniania się choroby. Ogólnie, zgodnie z prognozą, realny PKB spadnie o prawie 8 % w 2020 r. Założenia makroekonomiczne zawarte w projektach planów budżetowych pokazują podobny obraz, przy czym prognoza wzrostu gospodarczego w ujęciu łącznym kształtuje się o około 1 p.p. poniżej wyników przewidzianych w programach stabilności na 2020 r. (wykres 2.1 i załącznik tabela IV.1)[6]. W dalszej perspektywie zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie przewidują ożywienie działalności w 2021 r., chociaż państwa członkowskie oczekują bardziej energicznego ożywienia koniunktury, w szczególności Hiszpania i Luksemburg. Należy jednak zauważyć, że prognoza Komisji, opublikowana w dniu 5 listopada, odzwierciedla bardziej aktualne informacje niż projekty planów budżetowych na temat rozprzestrzeniania się wirusa i wprowadzenia nowych środków powstrzymujących jego rozprzestrzenianie się. W kontekście nieprzewidywalnego i szybko zmieniającego się rozwoju sytuacji należy się spodziewać takich różnic. Pomimo powrotu na ścieżkę wzrostu ożywienie gospodarcze pozostanie niepełne i oczekuje się, że w 2021 r. gospodarki strefy euro będą nadal funkcjonować znacznie poniżej swego potencjału. Wdrożenie Next Generation EU, które uwzględniono jedynie w niewielkim stopniu w prognozie Komisji z jesieni 2020 r. i w projektach planów budżetowych, będzie w dalszym ciągu wspierać odbudowę gospodarki w strefie euro.

Uwaga: Prognoza Komisji Europejskiej z wiosny 2020 r. jest stosowana w przypadku państw, które nie przedstawiły prognoz na 2020 r. lub 2021 r. w swoich programach stabilności na 2020 r.
Źródła: Projekty planów budżetowych na 2021 r., prognozy

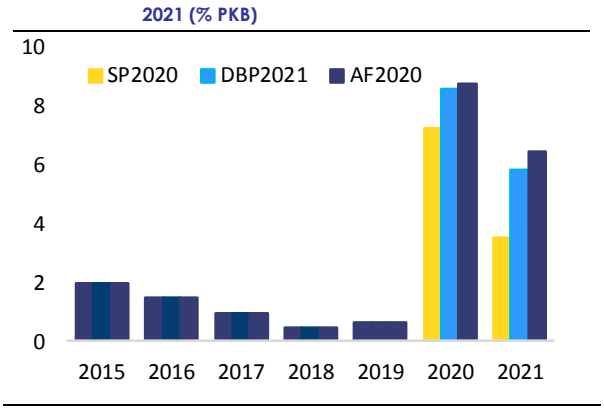
Niepewność i zagrożenia utrzymują się na wyjątkowo wysokim poziomie. Rozwój pandemii COVID-19 i jej skutki gospodarcze są głównym źródłem niepewności. Ponowny wzrost zakażeń wirusem może jeszcze bardziej osłabić działalność gospodarczą. Przedwczesne wycofanie wsparcia związanego z COVID-19 mogłoby utrudnić ożywienie działalności gospodarczej, na przykład przez osłabienie zaufania do gospodarki. Jednocześnie przedłużanie ponad miarę środków wsparcia polityki mogłoby przynieść efekty odwrotne do zamierzonych (na przykład przez rozszerzenie wsparcia na nierentowne przedsiębiorstwa). Niewystarczająca koordynacja krajowych działań politycznych mogłaby również zahamować ożywienie gospodarcze. Skutki uboczne niższego niż zakładano popytu globalnego jeszcze bardziej spowolniłyby wzrost gospodarczy. Nie można wykluczyć wystąpienia napięć na rynku finansowym. Mogłaby się pogorszyć sytuacja sektora bankowego, ponieważ wyższa liczba przypadków niewykonania zobowiązań przez przedsiębiorstwa doprowadziłaby do wzrostu liczby kredytów zagrożonych. Z drugiej strony szybszy postęp w kontrolowaniu pandemii oraz wdrażanie ambitnych i skoordynowanych polityk w UE mogłyby umożliwić szybszą odbudowę.

Wykres 2.2 **Strefa euro: deficyt nominalny w latach 2015–**

[6] Państwa członkowskie strefy euro muszą opierać swoje projekty budżetów na prognozach makroekonomicznych zatwierdzonych lub sporządzonych przez niezależne organy.

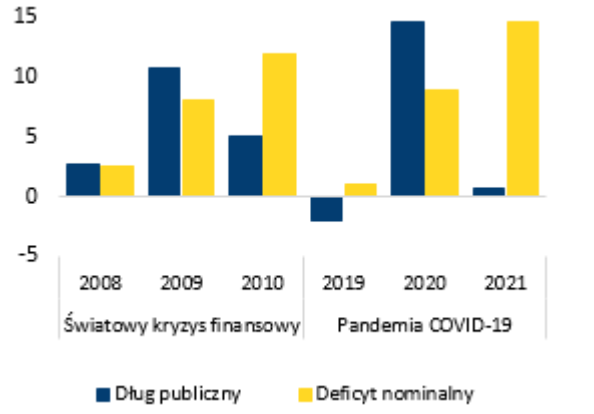
Perspektywy budżetowe

Oczekuje się, że deficyt nominalny w strefie euro w ujęciu łącznym spadnie w 2021 r., ale nadal będzie bardzo wysoki(wykres 2.2 i załącznik tabela IV.2). Projekty planów budżetowych wskazują, że deficyt nominalny w ujęciu łącznym w 2021 r. wyniesie 5,9 % PKB, co oznacza spadek w stosunku do oczekiwanego poziomu 8,6 % PKB w 2020 r. Prognozy te są zasadniczo zgodne z prognozą Komisji z jesieni 2020 r., ale wskazują na znaczny wzrost w porównaniu z programami stabilności na 2020 r., w których przewidziano zagregowany deficyt na poziomie 3,5 % PKB w 2021 r. Prognozowany wzrost deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie większy, niż wzrost odnotowany podczas światowego kryzysu finansowego (wykres 2.3). Spodziewana poprawa zagregowanego deficytu w 2021 r. wynika głównie z wygaśnięcia tymczasowych środków polityki budżetowej przyjętych w 2020 r. w celu przeciwdziałania kryzysowi zdrowotnemu i jego skutkom gospodarczym. Niedawny nawrót pandemii w Europie może doprowadzić do przedłużenia obowiązywania tych środków, aby utrzymać gospodarkę i wesprzeć jej odbudowę, wywierając presję na wzrost deficytu w 2021 r. Prawie wszystkie państwa członkowskie strefy euro planują niższy deficyt w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. Największy spadek PKB, o ponad 4 p.p., planowany jest w Belgii, Grecji i Luksemburgu.



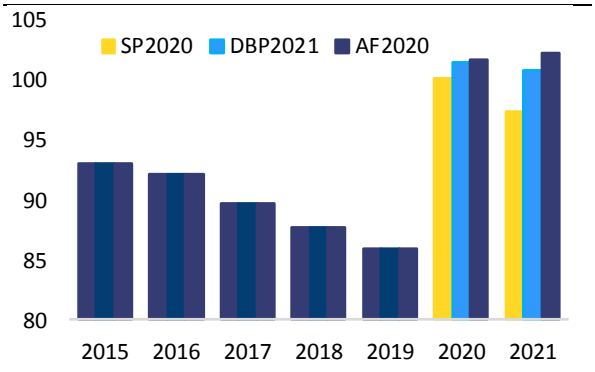
Uwaga: Prognoza Komisji Europejskiej z wiosny 2020 r. jest stosowana w przypadku państw, które nie przedstawiły prognoz na 2020 r. lub 2021 r. w swoich programach stabilności na 2020 r.
Źródła: Projekty planów budżetowych na 2021 r., prognozy Komisji Europejskiej z jesieni i wiosny 2020 r. oraz programy stabilności na 2020 r.

Wykres 2.3 **Strefa euro: zmiana deficytu nominalnego i długu publicznego w latach 2008–2010 i 2019–2021 (p.p. PKB)**



Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

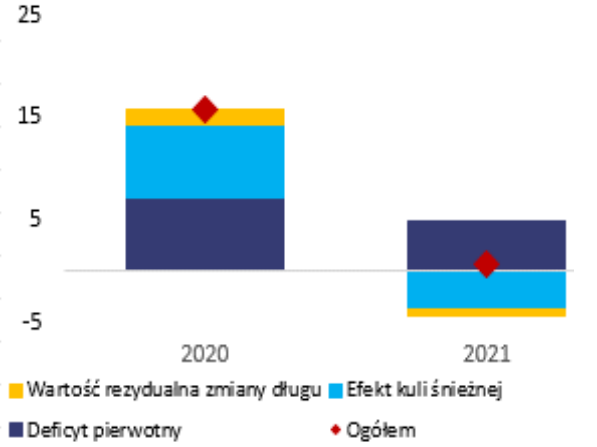
Wykres 2.4 **Strefa euro: dług publiczny w latach 2015–2021 (% PKB)**



Uwaga: Prognoza Komisji Europejskiej z wiosny 2020 r. jest stosowana w przypadku państw, które nie przedstawiły prognoz na 2020 r. lub 2021 r. w swoich programach stabilności

na 2020 r.
Źródła: Projekty planów budżetowych na 2021 r., prognozy Komisji Europejskiej z jesieni i wiosny 2020 r. oraz programy stabilności na 2020 r.

Wykres 2.5 **Strefa euro: rozkład zmiany wskaźnika zadłużenia w latach 2020–2021 (p.p. PKB)**



Uwaga: Efekt kuli śnieżnej odnosi się do wpływu netto stóp procentowych, inflacji i wzrostu realnego PKB (tj. różnicy między stopą oprocentowania a stopą wzrostu) na dynamikę zadłużenia.
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

Prognozuje się, że relacja długu do PKB w ujęciu łącznym utrzyma się w 2021 r. na zasadniczo niezmienionym poziomie około 100 % (wykres 2.4 i załącznik tabela IV.3). Trend spadkowy wskaźnika zadłużenia sprzed pandemii odwrócił się w 2020 r., co było wynikiem znacznego spadku PKB i dużej kwoty długu wyemitowanego w celu sfinansowania reakcji na pandemię. Prognozowane pogorszenie wskaźnika zadłużenia w 2020 r. było znacznie większe niż w latach 2008–2009 (wykres 2.3). W projektach planów budżetowych przewiduje się wzrost wskaźnika zadłużenia z 86 % w 2019 r. do 102 % w 2020 r., i jego stabilizację w 2021 r. Prognoza ta jest podobna do prognozy Komisji z jesieni 2020 r. na 2020 r., ale nie na 2021 r., kiedy to Komisja spodziewa się dalszego wzrostu wskaźnika zadłużenia o 0,6 p.p. PKB. W ogólnym ujęciu, deficyt pierwotny będzie nadal wpływać na dynamikę zadłużenia w 2021 r., ale korzystna różnica między stopą oprocentowania a stopą wzrostu powinna pomóc w ograniczeniu prognozowanego wzrostu (wykres 2.5). Państwa członkowskie, w których prognozuje się największy wzrost wskaźnika zadłużenia w 2021 r., to Estonia, Irlandia i Malta. Państwa członkowskie o najwyższych wskaźnikach zadłużenia sprzed kryzysu spodziewają się pewnej poprawy w 2021 r.

Prognozy dotyczące długu są wyjątkowo niepewne. Symulacje stochastyczne sugerują, że relacja długu do PKB w strefie euro będzie prawdopodobnie wynosić od 99 % do 106 % PKB w 2021 r. (załącznik III). W perspektywie średniookresowej wskaźnik ten prawdopodobnie ustabilizuje się w miarę stopniowego zmniejszania się wpływu kryzysu związanego z COVID-19 na finanse publiczne. Zobowiązania warunkowe wynikające z udzielenia gwarancji publicznych w celu podtrzymania działalności gospodarczej i sektorów szczególnie dotkniętych pandemią, znalazłyby odzwierciedlenie w długu publicznym i deficycie publicznym tylko w przypadku ich uruchomienia. Te zobowiązania warunkowe wynoszą około 20 % PKB w 2020 r. i znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich (ramka 1). Z drugiej strony istnieje kilka czynników ograniczających ryzyko. Czynniki te obejmują wydłużenie okresów zapadalności długu w ostatnich latach, stabilne źródła finansowania, historycznie niskie koszty finansowania zewnętrznego oraz inicjatywy UE, takie jak europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) oraz, co ważniejsze, Next Generation EU, który obejmuje Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF).

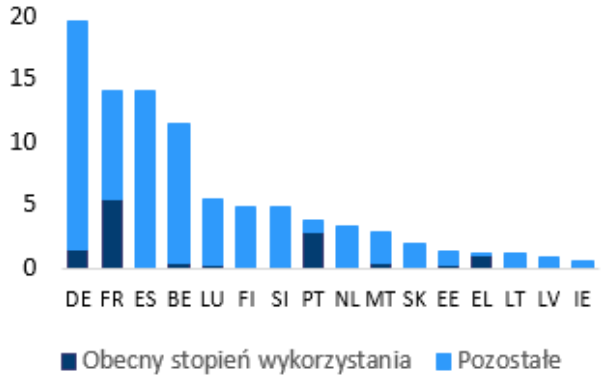
Ramka 1. Gwarancje i inne środki wsparcia płynności w projektach planów budżetowych na 2021 r.

Państwa członkowskie udzieliły znacznego wsparcia płynnościowego, aby przeciwdziałać negatywnym skutkom gospodarczym pandemii COVID-19. Najpowszechniejszymi formami wsparcia płynnościowego są gwarancje rządowe mające na celu pomoc w uzyskaniu kredytów przez sektor prywatny i odroczenia płatności podatków (tj. możliwość bezkarnego opóźnienia zobowiązań podatkowych). Państwa członkowskie wydały również gwarancje w celu wsparcia nowych instrumentów na poziomie UE.

Gwarancje rządowe stanowią największą kategorię środków wsparcia płynności. Państwa członkowskie wprowadziły programy o wartości 17 % PKB. Kwota ta stanowi maksymalną wielkość ram gwarancyjnych, ale ich faktyczne wykorzystanie lub porozumienia umowne między gospodarstwami domowymi, przedsiębiorstwami, sektorem finansowym i sektorem instytucji rządowych i samorządowych mogą być mniejsze. Jedynie w przypadku części zobowiązań umownych prawdopodobne jest wykorzystanie gwarancji rządowych, co przełoży się na deficyt i zwiększy poziom zadłużenia. Trudno jest oszacować z wyprzedzeniem, jak duża będzie to część. Państwa członkowskie wydały również gwarancje w celu wsparcia nowych instrumentów na poziomie UE, w szczególności SURE i europejskiego funduszu gwarancyjnego.

Wielkość programów gwarancyjnych i ich struktury różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre rządy bezpośrednio gwarantowały kredyty udzielane przez banki gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom. Inne państwa członkowskie polegały na krajowych instytucjach prorozwojowych przy wdrażaniu programów wsparcia płynności. Do instytucji tych należą: KfW w Niemczech, KredEx w Estonii, grecki bank rozwoju, BPI France, CDP we Włoszech, Altum na Łotwie, INVEGA na Litwie, maltański bank rozwoju oraz Finnvera w Finlandii. Wykorzystanie gwarancji, w wyniku którego teoretycznie możliwe maksymalne zobowiązania warunkowe w ramach programu przekształcają się w rzeczywiste zobowiązania warunkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych, jest również nierównomierne w poszczególnych państwach członkowskich. Według szacunków Komisji do tej pory wykorzystana została tylko około jedna czwarta dostępnych gwarancji.

Wykres B1.1 **Gwarancje rozszerzone na podmioty krajowe, 2020 r. (% PKB)**



Uwaga: Wyłączono gwarancje dla instrumentów na szczeblu unijnym i międzynarodowym. W przypadku Niemiec wykres pokazuje wielkość nowo utworzonych programów gwarancji, podczas gdy ogólne ramy gwarancji są w rzeczywistości nieograniczone. W przypadku Francji, Irlandii i Łotwy dane zawarte w projektach planów budżetowych uzupełniono o informacje pochodzące z innych źródeł publicznych. Austria i Włochy nie dostarczyły danych dotyczących gwarancji pomimo istniejących programów. We Włoszech maksymalne zobowiązania warunkowe szacuje się na około 30 % PKB, przy czym do tej pory wykorzystano orientacyjnie około 7 % PKB.

Komisja zwróciła się do państw członkowskich o dobrowolne przedstawianie w ich projektach planów budżetowych informacji na temat maksymalnej wielkości ram gwarancji i ich wykorzystania. Większość państw członkowskich dostarczyła tych informacji przynajmniej częściowo. Niektóre państwa członkowskie zgłosiły również gwarancje wspierające instrumenty na szczeblu unijnym i międzynarodowym, takie jak SURE. Wykres B1.1 przedstawia gwarancje rozszerzone wyłącznie na krajowe podmioty gospodarcze, skorygowane by zapewnić porównywalność.

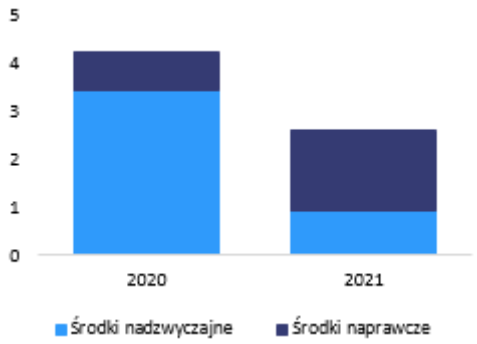
Państwa członkowskie strefy euro zezwoliły również na odroczenie płatności podatków i składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości około 1½ % PKB w 2020 r. Odroczenia płatności podatków nie mają bezpośredniego wpływu na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, ponieważ podatki są rejestrowane w rachunkach narodowych w okresie, w którym

prowadzona jest działalność gospodarcza generująca zobowiązanie podatkowe. Jednocześnie odroczenia mogą tymczasowo wpływać na zadłużenie, jeżeli pociągają za sobą dodatkowe zaciąganie pożyczek ze strony sektora instytucji rządowych i samorządowych w okresie odroczenia. Biorąc jednak pod uwagę znaczny spodziewany spadek aktywności gospodarczej w 2020 r., jest mało prawdopodobne, aby niektóre przedsiębiorstwa przetrwały kryzys, a zatem część odroczonych zobowiązań podatkowych może nigdy nie zostać zapłacona. Zgodnie z ramami statystycznymi UE podatki należne, ale nieściągalne, nie powinny być rejestrowane jako dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych, a zatem powodują one wzrost deficytu. Podsumowując, projekty planów budżetowych nie zawierały wyraźnych informacji na temat szacowanych strat podatkowych, chociaż prognozy podatkowe w nich zawarte prawdopodobnie uwzględniają ten wpływ.

Reakcja budżetowa na pandemię COVID-19

Państwa członkowskie wdrożyły szybko znaczne środki polityki budżetowej w odpowiedzi na pandemię. Głównym celem środków polityki budżetowej wprowadzonych w 2020 r. było złagodzenie sytuacji w zakresie zdrowia publicznego oraz rekompensata dla pracowników i firm za utratę dochodów w wyniku wprowadzonych środków izolacji i zakłóceń w łańcuchu dostaw. Szacuje się, że te tymczasowe środki nadzwyczajne wyniosą 3,4 % PKB w 2020 r. (wykres 2.6). Szacuje się, że inne środki (tymczasowe lub stałe) o bardziej ogólnym charakterze wspomagającym ożywienie gospodarcze, takie jak dodatkowe roboty publiczne lub obniżki podatków pośrednich, wyniosą 0,8 % PKB w 2020 r. Zgodnie z obecną prognozą w 2021 r. tymczasowe środki nadzwyczajne wyniosłyby 0,9 % PKB, a inne środki wsparcia 1,5 % PKB[7]. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły dodatkowe środki po przedłożeniu planów, a w odpowiedzi na drugą falę pandemii może zaistnieć potrzeba rozszerzenia liczby środków nadzwyczajnych.

Wykres 2.6 **Strefa euro: Środki mające bezpośredni wpływ na budżet, lata 2020–2021 (% PKB)**



Uwaga: Głównym celem środków nadzwyczajnych jest złagodzenie sytuacji w zakresie zdrowia publicznego oraz rekompensata dla pracowników i firm za utratę dochodów w wyniku wprowadzonych środków izolacji i zakłóceń w łańcuchu dostaw. Są one przeważnie tymczasowe. Środki naprawcze mają na celu bardziej ogólne wsparcie działalności gospodarczej.
Źródła: Projekty planów budżetowych na 2021 r. i prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

Wykres 2.7 **Strefa euro: Wsparcie budżetowe i zagrożenie średniookresowej stabilności fiskalnej przed kryzysem, 2020 r. (% PKB)**



Uwaga: Na wykresie przedstawiono średnią (arytmetyczną) dyskrecjonalnego wsparcia budżetowego w 2020 r. Państwa członkowskie są pogrupowane według istniejących jeszcze przed pandemią zagrożeń dla średniookresowej stabilności finansów publicznych, przy czym Belgia, Hiszpania, Francja, Włochy i Portugalia należą do grupy wysokiego ryzyka. Analiza zdolności obsługi zadłużenia przeprowadzona w odniesieniu do Grecji w monitorze na temat zdolności obsługi zadłużenia z 2019 r. różniła się od wspólnego podejścia ze względu na specyfikę greckiej struktury zadłużenia, w szczególności duży udział pożyczek sektora oficjalnego, dla których nie przedstawiono klasyfikacji ryzyka.
Źródła: Projekty planów budżetowych na 2021 r., prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r. i monitor Komisji Europejskiej na temat zdolności obsługi zadłużenia z 2019 r.

Środki nadzwyczajne mają zasadnicze znaczenie dla wspierania sektora opieki zdrowotnej i utrzymania płynności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co ma dalszy pozytywny wpływ na gospodarkę. O ile były one użyteczne w początkowym stadium kryzysu, mogą jednak okazać się mniej skuteczne, jeśli chodzi o wsparcie ożywienia gospodarczego, gdy sytuacja nadzwyczajna

[7] Wyróżnienie środków nadzwyczajnych wynika z faktu, że należy oceniać stosowność ich zastosowania nie w odniesieniu do stanu gospodarki, lecz do stanu zdrowia publicznego i ograniczeń, których stan ten wymaga. Te środki nadzwyczajne mają (prawie wyłącznie) charakter tymczasowy, a ich termin wygaśnięcia przypada na 2022 r. lub wcześniej. Uznaje się, że inne środki wynikające z kryzysu związanego z COVID-19, tymczasowe lub stałe, wspierają w dalszej kolejności ożywienie gospodarcze (tj. inne środki wsparcia).

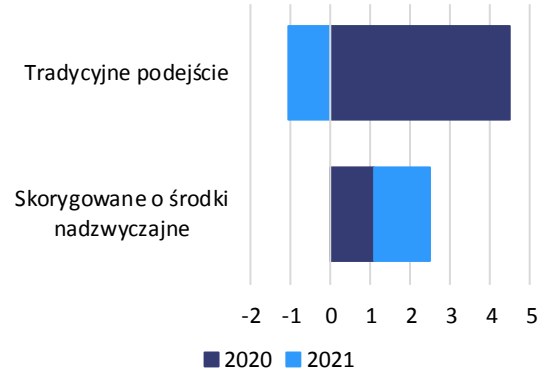
związana ze zdrowiem będzie stopniowo ulegać poprawie. Ze względu na swój charakter krótkoterminowe mnożniki tymczasowych środków nadzwyczajnych będą prawdopodobnie niskie w kontekście ograniczeń działalności gospodarczej, co potwierdza gwałtowny wzrost skłonności sektora prywatnego do oszczędzania (raczej niż konsumpcji) w 2020 r. Dlatego też, gdy sytuacja pandemiczna ulegnie poprawie, środki nadzwyczajne mogą wymagać dostosowania i połączenia ich ze środkami, które poprawiają fundamenty naszych gospodarek, wspierają transformację ekologiczną i cyfrową oraz mają pozytywny wpływ na popyt. W międzyczasie, w świetle nawrotu pandemii w Europie, środki nadzwyczajne mogą w dalszym ciągu okazać się niezbędne, aby zapewnić wsparcie gospodarce.

Państwa członkowskie o lepszej sytuacji budżetowej zapewniały bardziej bezpośrednie wsparcie budżetowe, podczas gdy państwa członkowskie o słabszej sytuacji budżetowej w większym stopniu udzielały wsparcia płynnościowego (wykres 2.7). Ogólnie rzecz biorąc, państwa o stosunkowo lepszej sytuacji budżetowej udzielały więcej wsparcia budżetowego, które wywiera bezpośredni wpływ na budżet (1 % PKB). Wydaje się natomiast, że kraje o słabszej sytuacji budżetowej udzielały więcej wsparcia płynnościowego, które nie ma bezpośredniego wpływu na budżet. W przyszłości wspieranie inicjatyw na szczeblu UE, takich jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, powinno zapewnić dodatkową przestrzeń fiskalną, by wspierać ożywienie gospodarcze i odporność państw członkowskich.

Ocena kursu polityki fiskalnej strefy euro

Mechaniczny odczyt tradycyjnych wskaźników nie jest w obecnej sytuacji odpowiedni do oceny kursu polityki fiskalnej. Wprowadzenie i późniejsze wycofanie znacznych tymczasowych środków nadzwyczajnych zakłócają obraz sytuacji, ponieważ odpowiednie zmiany poziomu wydatków publicznych z roku na rok mają wpływ na wskaźniki stosowane do oceny kursu polityki fiskalnej[8]. Wyłączenie tymczasowych środków nadzwyczajnych z obliczania wskaźników kursu polityki fiskalnej prowadzi do bardziej reprezentatywnej oceny podstawowego wsparcia budżetowego dla działalności gospodarczej.

Wykres 2.8 **Strefa euro: kurs polityki fiskalnej w latach 2020–2021 (% PKB)**



Uwaga: Wykres pokazuje dyskrecjonalny impuls fiskalny zgodnie z metodyką wartości odniesienia dotyczącą wydatków, która mierzy wzrost wydatków (po odliczeniu działań dyskrecjonalnych) w stosunku do potencjalnego wzrostu. Na wykresie tym wartości dodatnie wskazują na ekspansywny kurs polityki budżetowej.
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

Kurs polityki fiskalnej w 2021 r. wydaje się mieć charakter wspierający, o ile zostanie skorygowany o planowane wycofywanie tymczasowych środków nadzwyczajnych. W projektach planów budżetowych zakłada się, że znaczna część tymczasowych środków nadzwyczajnych wygaśnie w 2021 r. Konwencjonalne wskaźniki (w tym środki nadzwyczajne) wskazują na korzystny kurs polityki fiskalnej wynoszący +4,5 % PKB

[8] Środków nadzwyczajnych związanych z COVID-19 nie uznaje się za środki jednorazowe, chociaż większość z nich wprowadzono tymczasowo w celu uzupełnienia automatycznych stabilizatorów.

w 2020 r., lecz na jej zacieśnianie o -1,0 % PKB w 2021 r. (zgodnie z prognozą Komisji z jesieni 2020 r.; wykres 2.8). Z kolei po wyłączeniu tymczasowych środków nadzwyczajnych bezpośrednio związanych z pandemią, kurs polityki fiskalnej ma charakter wspierający w obu latach, i wynosi +1,1 % PKB w 2020 r. i +1,4 % PKB w 2021 r. Chociaż prognozuje się, że ożywienie gospodarcze będzie niepełne, wprowadzone już środki polityki budżetowej przyczynią się do wspierania działalności gospodarczej w latach 2020–2021.

Finansowanie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie stanowiło dodatkowy impuls fiskalny. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stanowią *dodatkowe budżetowe środki stymulacyjne* na poziomie strefy euro, mimo że są neutralne dla sald budżetowych państw członkowskich[9]. Na razie w prognozie Komisji z jesieni 2020 r. zakłada się niewielki wpływ wydatków finansowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na kurs polityki fiskalnej strefy euro w 2021 r. (0,15 % PKB). Spowodowane jest to jednak brakiem wystarczająco szczegółowych informacji o tych środkach w projektach planów budżetowych na 2021 r. Tylko sześć państw członkowskich zgłosiło wydatki finansowane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w swoich projektach planów budżetowych: Grecja, Francja, Litwa, Portugalia, Słowenia i Włochy.

Termin i skala wycofywania środków nadzwyczajnych przewidzianego na 2021 r. wydają się obecnie niepewne w świetle drugiej fali pandemii. Harmonogram wycofywania opierał się na założeniu przejścia z fazy „nadzwyczajnej" kryzysu do fazy „odbudowy" po kryzysie, tj. od ograniczenia szkodliwych skutków dla zdrowia i gospodarki spowodowanych pandemią do fazy ukierunkowanej na osiągnięcie trwałego ożywienia gospodarczego. Niedawny nawrót pandemii w Europie może jednak pociągnąć za sobą przedłużenie fazy „nadzwyczajnej", aby zapewnić pomoc dla gospodarki. Wsparcie to prawdopodobnie zmieni plany budżetowe odzwierciedlone już w prognozie Komisji. Nowe środki nadzwyczajne nie powinny jednak koniecznie naśladować środków wprowadzonych podczas pierwszej fali epidemii, lecz powinny odzwierciedlać zdobyte doświadczenia i być połączone z działaniami, które poprawiają fundamenty gospodarcze. Wyzwaniem będzie dalsze wspieranie gospodarki w sytuacji nadzwyczajnej przy jednoczesnym stworzeniu warunków umożliwiających powrót do trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego zgodnego z zieloną i cyfrową transformacją gospodarki UE.

Połączenie dużego spadku produkcji i występującego wysokiego ryzyka pogorszenia koniunktury wymaga stałego wsparcia polityki fiskalnej, właściwie ukierunkowanego i tymczasowego. Po pierwsze, państwa członkowskie powinny unikać nagłego wycofywania wsparcia budżetowego. Po drugie, środki wsparcia budżetowego w obecnej fazie pandemii mogą różnić się od zwykłego wsparcia zagregowanego popytu obserwowanego podczas normalnej recesji. W związku z trwającą pandemią i panującą niepewnością środki stymulacyjne powinny być dobrze ukierunkowane, ponieważ środki szeroko zakrojone mogą okazać się nieskuteczne. Po trzecie, nawrót pandemii nie powinien doprowadzić do systematycznego przedłużania środków polityki fiskalnej ukierunkowanych na sytuacje nadzwyczajne, gdy sytuacja w zakresie zdrowia ulegnie poprawie. Priorytety i odpowiednie środki w ramach systemu „nadzwyczajnego" i systemu „odbudowy" są różne, a państwa

[9] Po konsultacji z krajowymi urzędami statystycznymi Eurostat wydał wstępną pozytywną ocenę neutralności budżetowej dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

członkowskie muszą sprawnie reagować i w danym momencie uznać, w jaki sposób połączyć oba rodzaje pomocy.

Reakcja państw członkowskich w zakresie polityki fiskalnej powinna nadal zapewniać wsparcie fiskalne, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności fiskalnej w perspektywie średniookresowej. Skutki gospodarcze pandemii były bardziej dotkliwe w wielu państwach członkowskich o wysokim zadłużeniu, co dodatkowo zwiększyło wyzwanie, jakim jest znalezienie optymalnej reakcji polityki fiskalnej. Obecnie państwa członkowskie czerpią korzyści z niskich kosztów finansowania dzięki znacznemu wsparciu ze strony Europejskiego Banku Centralnego w ramach polityki pieniężnej oraz wyraźnemu zwiększeniu zaufania rynków finansowych po wprowadzeniu znaczących instrumentów na szczeblu UE. Aby jednak pogodzić potrzebę wsparcia gospodarczego z zapewnieniem rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej i średniookresowej stabilności fiskalnej, środki wsparcia powinny być tymczasowe i nie powinny determinować kierunku polityki fiskalnej w okresie pokryzysowym. Gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne, sektor instytucji rządowych i samorządowych powinien powrócić do prowadzenia polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Wiarygodne średniookresowe strategie fiskalne są ważne dla wspierania stabilności fiskalnej, co ma znaczenie zwłaszcza w przypadku wysoko zadłużonych państw członkowskich.

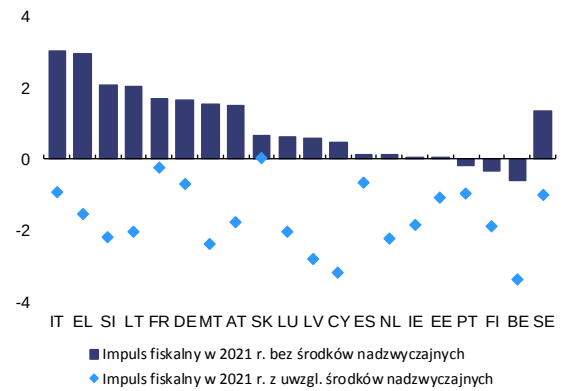
III. Ocena projektów planów budżetowych

Prawie wszystkie państwa członkowskie strefy euro przedłożyły projekty planów budżetowych do dnia 15 października br. zgodnie z art. 6 rozporządzenia (UE) nr 473/2013. Wyjątkami są dwa państwa: Włochy i Cypr. Włochy przedłożyły swój plan w dniu 19 października br., a Cypr – w dniu 23 października. Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania dotyczącego „dwupaku" Belgia i Litwa przedstawiły projekty planów budżetowych zakładające kontynuację dotychczasowej polityki. Ze względu na niedawne utworzenie nowego rządu federalnego Belgia przedłożyła plan zakładający kontynuację dotychczasowej polityki w dniu 15 października br., a następnie w dniu 30 października przedłożyła zaktualizowany plan. Opinia Komisji opiera się na ocenie tego zaktualizowanego planu. Ze względu na przeprowadzenie w październiku br. wyborów krajowych Litwa przedłożyła projekt planu budżetowego zakładający kontynuację dotychczasowej polityki. Władze Litwy proszone są o przedłożenie Komisji i Eurogrupie zaktualizowanego planu z chwilą objęcia władzy przez nowy rząd oraz co do zasady przynajmniej na miesiąc przed planowanym terminem przyjęcia projektu ustawy budżetowej przez parlament narodowy.

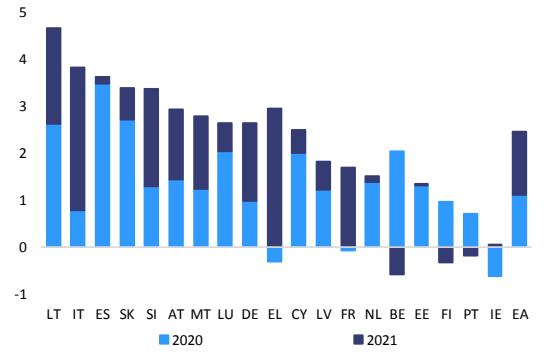
Działania budżetowe podejmowane w latach 2020–2021 w odpowiedzi na pandemię COVID-19 we wszystkich państwach członkowskich

Po skorygowaniu obliczeń o stopniowe wycofywanie tymczasowych środków nadzwyczajnych we wszystkich państwach członkowskich strefy euro kurs polityki budżetowej w latach 2020-2021 wydaje się korzystny (wykres 3.1). Jak omówiono w sekcji II, planowane wycofanie wydatków nadzwyczajnych ma znaczny wpływ na tradycyjne wskaźniki kursu polityki budżetowej. Odpowiedni wysiłek fiskalny (mierzony wartością odniesienia dotyczącą wydatków) – z wyłączeniem tymczasowych środków nadzwyczajnych – oznacza ekspansywny kurs polityki w 2021 r. (około 1,5 % PKB). W niektórych państwach członkowskich wsparcie to jest znaczne i wynosi co najmniej 2 % PKB. Wsparcie to jest uzupełnieniem znacznych środków o charakterze ekspansywnym wynoszących około 1 % PKB, już wdrożonych w 2020 r. (wykres 3.2), i udziela się go w większości państw członkowskich (wykres 3.3). Po skorygowaniu o planowane wycofanie środków nadzwyczajnych przewiduje się, że w dwóch państwach członkowskich kurs polityki budżetowej w 2021 r. będzie nieco restrykcyjny. Finansowanie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewni dodatkowe budżetowe środki stymulacyjne.

Wykres 3.1 **Kurs polityki budżetowej, 2021 (w % PKB)**



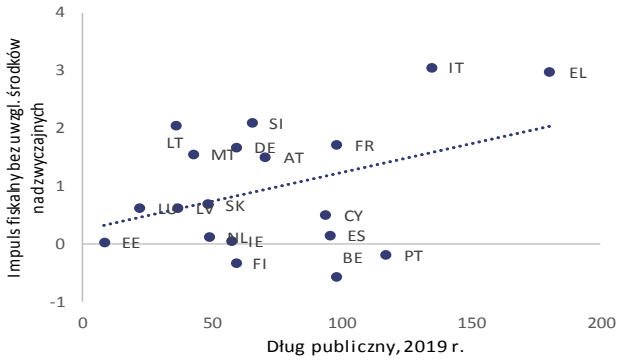
Wykres 3.2 **Kurs polityki budżetowej z wyłączeniem środków nadzwyczajnych, 2020–2021 (w % PKB)**



Uwaga: Kurs polityki budżetowej oblicza się jako uznaniowy impuls fiskalny w oparciu o metodykę wartości odniesienia dotyczącej wydatków. Wartości dodatnie wskazują na korzystny kurs.
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

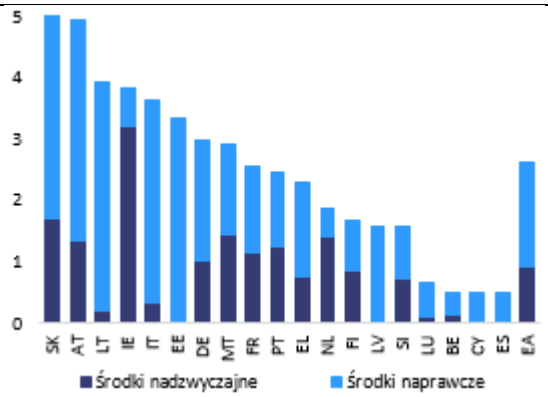
Uwaga: Kurs polityki budżetowej oblicza się jako uznaniowy impuls fiskalny, z wyłączeniem środków nadzwyczajnych. Wartości dodatnie wskazują na korzystny kurs.
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

Wykres 3.3 **Kurs polityki budżetowej z wyłączeniem środków nadzwyczajnych w 2021 i długu publicznego w 2019 r. (w % PKB)**



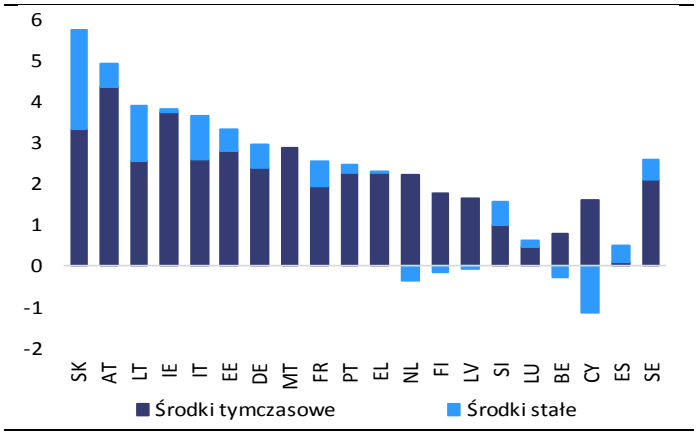
Uwaga: Kurs polityki budżetowej oblicza się jako uznaniowy impuls fiskalny, z wyłączeniem środków nadzwyczajnych. Wartości dodatnie wskazują na korzystny kurs.
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

Wykres 3.4 **Środki nadzwyczajne i inne środki wsparcia, 2021 (w % PKB)**



Uwaga: Na wykresie przedstawiono skutki działań dyskrecjonalnych przyjętych począwszy od 2020 r. dla budżetu w 2021 r. Celem środków nadzwyczajnych jest głównie zaradzenie sytuacji w zakresie zdrowia publicznego oraz rekompensowanie pracownikom i przedsiębiorstwom strat w dochodach spowodowanych środkami izolacji i zakłóceniami w łańcuchu dostaw; są one przeważnie tymczasowe. Inne środki wsparcia mają na celu bardziej ogólne wsparcie działalności gospodarczej i mogą mieć charakter tymczasowy lub stały.
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

Wykres 3.5 **Środki tymczasowe i stałe, 2021 (w % PKB)**

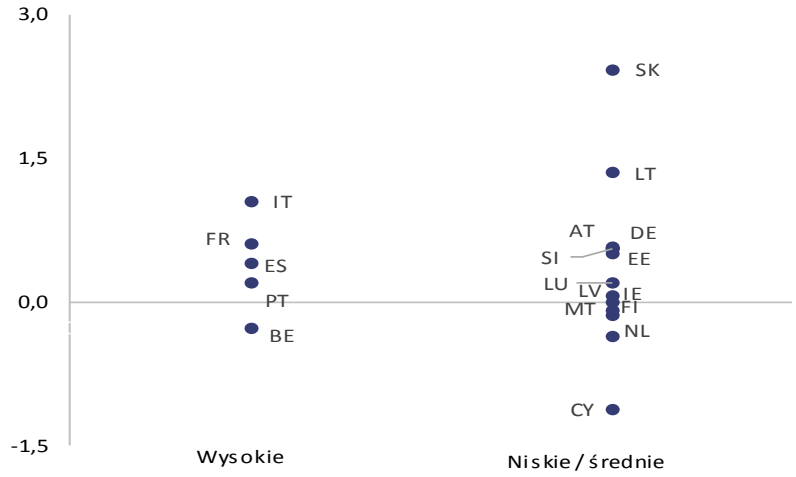


Uwaga: Na wykresie przedstawiono skutki działań dyskrecjonalnych przyjętych począwszy od 2020 r. dla budżetu w 2021 r. Środki tymczasowe mają wygasnąć w 2022 r. lub wcześniej.
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

Chociaż celem większości środków jest wspieranie ożywienia gospodarczego, tymczasowe środki nadzwyczajne stanowią jednak w 2021 r. średnio ponad jedną trzecią wszystkich środków, przy dużym zróżnicowaniu między państwami (wykres 3.4). Odzwierciedla to utrzymującą się dużą niepewność co do rozwoju pandemii. Budżet pięciu państw członkowskich na wydatki nadzwyczajne wynosi co najmniej 1 % PKB, natomiast niektóre państwa nie uwzględniają wpływu tymczasowych działań nadzwyczajnych w swoich budżetach na 2021 r. Kilka państw planuje przeklasyfikować w 2021 r. swoje wsparcie budżetowe ze środków nadzwyczajnych na środki wsparcia ożywienia gospodarczego. Jednak w świetle niedawnego nawrotu pandemii w Europie planowane wycofanie środków nadzwyczajnych w 2021 r. jest coraz bardziej niepewne, ponieważ oczekuje się, że państwa członkowskie będą zapewniały dalsze wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych, aby zapewnić pomoc gospodarce.

W celu wsparcia działalności gospodarczej w sytuacji znacznej niepewności państwa członkowskie planują na 2021 r. zestaw środków, na które będą się składać w większości środki o charakterze tymczasowym i pewna liczba środków stałych (wykres 3.5)**.** Oczekuje się, że środki wyniosą średnio 2,6 % PKB, a niektóre państwa planują bodziec na poziomie co najmniej 3 % PKB. W 2021 r. środki tymczasowe stanowią średnio około dwóch trzecich wszystkich środków. Tylko nieliczne państwa wdrożyły jednak dodatkowo środki o charakterze stałym, w bardzo nielicznych przypadkach przekraczające 1 % PKB, co będzie miało wpływ na przyszłe trajektorie fiskalne. Może być to źródłem niepokoju, gdyż nadal duża jest niepewność związana z drugą falą pandemii, w przypadku której może zaistnieć potrzeba wprowadzenia dodatkowych środków nadzwyczajnych. Połączenie niezbędnych tymczasowych środków nadzwyczajnych ze środkami stałymi nie powinno zagrażać średniookresowej stabilności fiskalnej (wykres 3.6).

Wykres 3.6 **Stałe środki i przedkryzysowe zagrożenie dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, 2021 r. (w % PKB)**



Uwaga: Na wykresie przedstawiono skutki stałych środków przyjętych począwszy od 2020 r. dla budżetu w 2021 r. Państwa członkowskie są pogrupowane odpowiednio do występującego u nich przed pandemią zagrożenia dla stabilności w średnim okresie. Analiza zdolności obsługi zadłużenia przeprowadzona w odniesieniu do Grecji w monitorze na temat zdolności obsługi zadłużenia z 2019 r. różniła się nieco od wspólnego podejścia ze względu na specyfikę greckiej struktury zadłużenia, w szczególności duży udział pożyczek sektora oficjalnego, dla których nie przedstawiono klasyfikacji ryzyka.
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r. i monitor zdolności obsługi zadłużenia z 2019 r.

Jakościowa ocena Komisji dotycząca projektów planów budżetowych na 2021 r.

W opiniach Komisji w sprawie projektów planów budżetowych na 2021 r. uwzględniono uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu[10]. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, w myśl której, 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. Jak wskazano w rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021[11] i jak ogłoszono w piśmie Komisji do ministrów finansów państw członkowskich z dnia 19 września 2020 r.[12], państwa członkowskie powinny nadal zapewniać ukierunkowane i tymczasowe wsparcie budżetowe w 2021 r. w kontekście uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia, chroniąc jednocześnie stabilność fiskalną w średnim okresie.

[10] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy – Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19, Bruksela, COM(2020) 112 final z 13.3.2020.

[11] Komunikat Komisji – Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021, Bruksela, COM(2020) 575 final z 17.9.2020.

[12] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en

Wiosną Komisja przyjęła sprawozdania na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dla wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Rumunii, która była już objęta częścią naprawczą paktu. Z uwagi na wyjątkową niepewność spowodowaną pandemią COVID-19 oraz jej nadzwyczajne skutki makroekonomiczne i fiskalne, w tym w odniesieniu do wyznaczenia wiarygodnej ścieżki polityki budżetowej, która będzie musiała zachować swój wspierający charakter w 2021 r., Komisja uznała, że nie należy podejmować decyzji dotyczącej objęcia państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu. Podejście to obowiązuje nadal.

W 2020 i 2021 r. polityka budżetowa koncentruje się na przeciwdziałaniu pandemii. W dniu 20 lipca 2020 r., po uruchomieniu ogólnej klauzuli wyjścia, Rada zaleciła państwom członkowskim podjęcie wszelkich działań niezbędnych do skutecznego zwalczania pandemii, utrzymania gospodarki i w dalszej kolejności wsparcia ożywienia gospodarczego. Państwa członkowskie – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – powinny prowadzić polityki budżetowe mające na celu osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej i zapewnić zdolność obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.

Opinie w sprawie projektów planów budżetowych na 2021 r. koncentrują się na ocenie środków budżetowych na 2021 r. W opiniach ocenia się, czy planowane środki wsparcia są zgodne z zaleceniami Rady z dnia 20 lipca 2020 r. i wskazówkami zawartymi w piśmie przesłanym przez Komisję w dniu 19 września br. Ocenia się w szczególności, czy środki mają charakter tymczasowy. Ta ostatnia kwestia ma istotne znaczenie w kontekście zachowania stabilności fiskalnej w perspektywie średnioterminowej, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia.

Jakościową ocenę projektów planów budżetowych na 2021 r. można podsumować następująco:

1. Komisja jest zdania, że projekty planów budżetowych są zasadniczo zgodne z zaleceniem w sprawie polityki fiskalnej przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projektach planów budżetowych wspiera działalność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
2. W przypadku Austrii, Belgii, Cypru, Estonii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburga, Łotwy, Malty, Niderlandów, Niemiec, Portugalii i Słowenii środki mają (głównie) charakter tymczasowy. Wydaje się, że niektóre środki przewidziane w projektach planów budżetowych Francji, Litwy, Słowacji i Włoch nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Litwa przedłożyła swój projekt planu budżetowego zakładający kontynuację dotychczasowej polityki i jest proszona o przedłożenie zaktualizowanego projektu planu budżetowego.
3. Biorąc pod uwagę poziom długu publicznego Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch i poważne wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych w średnim okresie przed wybuchem pandemii COVID-19, ważne jest, aby państwa te zadbały o to, by przy wprowadzaniu środków budżetowych o charakterze wspierającym zachować stabilność fiskalną w średnim okresie.

Wszystkie państwa członkowskie wzywa się do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

ZAŁĄCZNIK I: Ocena projektów planów budżetowych poszczególnych krajów na 2021 r.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Austrii** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Austrii wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Austrię do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Belgii** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Belgii wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Biorąc pod uwagę poziom długu publicznego Belgii i poważne wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych w średnim okresie przed wybuchem pandemii COVID-19, ważne jest, aby Belgia zadbała o to, by przy wprowadzaniu środków budżetowych o charakterze wspierającym zachować stabilność fiskalną w średnim okresie. Wzywa się Belgię do regularnego przeglądu stosowania i skuteczności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Cypru** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Cypru wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Cypr do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Estonii** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Estonii wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Estonię do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Finlandii** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Finlandii wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Finlandię do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Francji** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Francji wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Biorąc pod uwagę poziom długu publicznego Francji i poważne wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych w średnim okresie przed wybuchem pandemii COVID-19, ważne jest, aby Francja zadbała o to, by przy wprowadzaniu środków budżetowych o charakterze wspierającym zachować stabilność fiskalną w średnim okresie. Wzywa się Francję do

regularnego przeglądu stosowania i skuteczności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Niemiec** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Niemiec wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Niemcy do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Grecji** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Grecji wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Biorąc pod uwagę poziom długu publicznego Grecji przed wybuchem pandemii COVID-19, ważne jest, aby Grecja zadbała o to, by przy wprowadzaniu środków budżetowych o charakterze wspierającym zachować stabilność fiskalną w średnim okresie. Wzywa się Grecję do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Irlandii** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Irlandii wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Irlandię do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Włoch** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Włoch wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Biorąc pod uwagę poziom długu publicznego Włoch i poważne wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych w średnim okresie przed wybuchem pandemii COVID-19, ważne jest, aby Włochy zadbały o to, by przy wprowadzaniu środków budżetowych o charakterze wspierającym zachować stabilność fiskalną w średnim okresie. Wzywa się Włochy do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Łotwy** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Łotwy wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Łotwę do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Luksemburga** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Luksemburga wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Luksemburg do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Litwy** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Litwy wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Wzywa się Litwę do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności. Z chwilą objęcia władzy przez nowy rząd oraz co do zasady przynajmniej na miesiąc przed planowanym terminem przyjęcia projektu ustawy budżetowej przez parlament narodowy władze proszone są o przedłożenie Komisji i Eurogrupie zaktualizowanego projektu planu budżetowego.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Malty** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Malty wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Maltę do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Niderlandów** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Niderlandy do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Portugalii** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Portugalii wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Biorąc pod uwagę poziom długu publicznego Portugalii i poważne wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych w średnim okresie przed wybuchem pandemii COVID-19, ważne jest, aby Portugalia zadbała o to, by przy wprowadzaniu środków budżetowych o charakterze wspierającym zachować stabilność fiskalną w średnim okresie. Wzywa się Portugalię do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Słowacji** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Słowacji wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Wzywa się Słowację do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Słowenii** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Słowenii wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Wzywa się Słowenię do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

Komisja jest zdania, że projekt planu budżetowego **Hiszpanii** jest zasadniczo zgodny z zaleceniem przyjętym przez Radę w dniu 20 lipca 2020 r. Większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego Hiszpanii wspiera działalność gospodarczą w sytuacji znacznej niepewności. Biorąc pod uwagę poziom długu publicznego Hiszpanii i poważne wyzwania w zakresie stabilności finansów publicznych w średnim okresie przed wybuchem pandemii COVID-19, ważne jest, aby Hiszpania zadbała o to, by przy wprowadzaniu środków budżetowych o charakterze wspierającym zachować stabilność fiskalną w średnim okresie. Wzywa się Hiszpanię do regularnego przeglądu stosowania, skuteczności i adekwatności środków wsparcia oraz gotowości do dostosowania ich w razie potrzeby do zmieniających się okoliczności.

ZAŁĄCZNIK II: Metodyka i założenia leżące u podstaw prognozy Komisji z jesieni 2020 r.

Zgodnie z art. 7 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 „do ogólnej oceny załącza się metodologię (...) oraz założenia najbardziej aktualnych prognoz gospodarczych służb Komisji dla każdego z państw członkowskich, w tym szacunki wpływu zagregowanych działań budżetowych na wzrost gospodarczy". Założenia leżące u podstaw prognozy Komisji z jesieni 2020 r., sporządzonej niezależnie przez służby Komisji, są objaśnione bezpośrednio w prognozie[13].

Dane budżetowe za okres do 2019 r. opierają się na danych przekazanych Komisji przez państwa członkowskie przed dniem 1 października 2020 r. i zatwierdzonych przez Eurostat w dniu 22 października 2020 r. Eurostat nie wprowadził żadnych zmian w danych przekazanych przez państwa członkowskie jesienią 2020 r. Eurostat wycofał swoje wcześniejsze zastrzeżenie dotyczące jakości danych zgłoszonych przez Danię za 2019 r. Zastrzeżenie to dotyczyło niekompletności i dużej rozbieżności statystycznej danych dostarczonych przez duńskie organy statystyczne w marcu 2020 r. Od tego czasu duńskie organy statystyczne dostarczyły kompletny zbiór danych, a ich rozbieżność była znacznie mniejsza.

Na potrzeby prognozy środki mające na celu przywrócenie stabilności finansowej ujęto zgodnie z decyzją Eurostatu z dnia 15 lipca 2009 r.[14] Zastrzyki kapitałowe (na których temat dostępne są wystarczająco szczegółowe informacje) uwzględniono w prognozie jako transakcje finansowe, tzn. jako zwiększające dług, ale nie zwiększające deficytu, chyba że dane państwo członkowskie zaklasyfikowało je w zgłoszeniu inaczej. Gwarancje państwowe obejmujące zobowiązania banków i depozyty bankowe nie są uwzględniane w wydatkach publicznych, chyba że na dzień sporządzenia prognozy Komisja dysponuje informacjami potwierdzającymi, że dana gwarancja została zrealizowana. Jednak pożyczki udzielone bankom przez rząd lub przez inne podmioty zaklasyfikowane do sektora instytucji rządowych i samorządowych powiększają zwykle dług tego sektora.

W odniesieniu do 2021 r. brane są pod uwagę budżety przyjęte przez parlamenty narodowe lub przedstawione tym parlamentom oraz wszelkie inne środki, w odniesieniu do których dostępne są wystarczająco szczegółowe dane. W prognozie z jesieni uwzględnia się w szczególności wszystkie informacje zawarte w projektach planów budżetowych przedłożonych Komisji do połowy października. W odniesieniu do 2022 r. założenie niezmiennego kursu polityki, przyjęte na potrzeby prognoz, oznacza, że dokonuje się ekstrapolacji trendów w zakresie dochodów i wydatków oraz uwzględnia się środki, na temat których dostępne są wystarczająco szczegółowe dane.

Zagregowane na poziomie europejskim wartości liczbowe dotyczące długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach objętych prognozą (2020-2022) publikuje się na zasadzie nieskonsolidowanej (tzn. w ujęciu nieskorygowanym o pożyczki międzyrządowe). Aby zapewnić spójność w ramach szeregów czasowych, dane historyczne publikuje się

[13] Założenia metodyczne leżące u podstaw prognozy gospodarczej Komisji z jesieni 2020 r. są dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en

[14] Dostępne na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/FT-Eurostat-Decision-9-July-20093--final-.pdf.

również na tej samej zasadzie. Prognozy długu sektora instytucji rządowych i samorządowych dla poszczególnych państw członkowskich dotyczące lat 2020–2022 obejmują wpływ gwarancji na rzecz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, bilateralnych pożyczek dla innych państw członkowskich oraz udziału w kapitale Europejskiego Mechanizmu Stabilności według planów na dzień stanowiący graniczną datę prognozy[15].

Jak wynika z prognozy Komisji z jesieni 2020 r., środki budżetowe ujęte w projektach planów budżetowych na 2021 r. prowadzą do zwiększenia deficytu w ujęciu łącznym (wpływ na budżet wielkości około 1 % PKB). Oczekuje się, że ten negatywny wpływ będą mieć środki zwiększające wydatki. W ujęciu ogólnym prognozuje się, że mechaniczny wpływ tych środków na wzrost PKB w perspektywie krótkoterminowej będzie pozytywny.

Ważne jest, aby zachować ostrożność przy interpretacji tej wartości szacunkowej:

- rozporządzenie (UE) nr 473/2013 ma na celu ocenę skutków środków określonych w projektach planów budżetowych. Środki, które przyjęto i wprowadzono w życie przed sporządzeniem projektów planów budżetowych, nie zostały ujęte w ocenie nawet jeśli mogą mieć dodatkowy wpływ na prognozę finansów publicznych na 2021 r.;
- wpływ zgłoszonych środków jest wyrażony w stosunku do scenariusza bazowego zakładającego brak zmian w kursie polityki. Nastawienie polityki budżetowej w tym scenariuszu bazowym nie jest do końca neutralne. Na przykład tendencja wzrostowa niektórych pozycji wydatków może znajdować się powyżej lub poniżej potencjalnego wzrostu, ponadto wpływ mogą mieć wcześniejsze środki w scenariuszu bazowym lub też środki wprowadzone wcześniej mogą wygasnąć w 2021 r.

W prognozach budżetowych niektórych państw członkowskich uwzględniono środki, które mają być finansowane w ramach Next Generation EU/Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W prognozie Komisji z jesieni 2020 r. środki te ujęto jako środki zwiększające deficyt, choć mogą one zostać ostatecznie sfinansowane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W rezultacie prognozowane deficyty tych państw członkowskich mogą być zawyżone.

[15] Zgodnie z decyzją Eurostatu z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie statystycznego ujmowania operacji podejmowanych przez Europejski Instrument Stabilności Finansowej, dostępną na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5034386/2-27012011-AP-EN.PDF.

ZAŁĄCZNIK III: Analiza zdolności obsługi zadłużenia i analiza wrażliwości

W niniejszym załączniku przedstawiono analizę wrażliwości zmian długu publicznego w związku z możliwymi wstrząsami makroekonomicznymi, zgodnie z wymogami art. 7 rozporządzenia (UE) nr 473/2013. Prognozy stochastyczne dotyczące poziomu długu wykorzystuje się do oceny wpływu na dynamikę długu publicznego, jakie może mieć ryzyko dla wzrostu nominalnego PKB, rozwoju sytuacji na rynkach finansowych oraz szoków fiskalnych oddziałujących na sytuację budżetową sektora instytucji rządowych i samorządowych. [16]

Prognozy stochastyczne uwzględniają niepewność makroekonomiczną wiążącą się z „centralnym" scenariuszem prognostycznym dotyczącym długu w latach 2021–2025. Rozważa się dwa „centralne" scenariusze dotyczące długu:

- Scenariusz prognostyczny Komisji z jesieni 2020 r., który obejmuje prognozę bazową do 2022 r.[17] Zasadniczo zakłada się, że począwszy od 2023 r. państwa będą stopniowo dostosowywać swoje strukturalne saldo pierwotne, co pozwoli im powrócić do poziomu prognozowanego na 2021 r. przed pandemią w prognozie Komisji z jesieni 2019 r.
- Scenariusz przyjęty w projektach planów budżetowych na 2021 r., który obejmuje prognozę bazową do 2021 r. Zakłada się, że począwszy od 2022 r. państwa będą stopniowo dostosowywać swoje strukturalne saldo pierwotne, co pozwoli im powrócić do poziomu prognozowanego na 2021 r. przed pandemią w projektach planów budżetowych na 2020 r.[18]

Warunki makroekonomiczne przyjęte w scenariuszu centralnym zostają poddane wpływowi wstrząsów, aby uzyskać rozkład możliwych ścieżek długu („stożek" na wykresach wachlarzowych pokazanych na wykresie III.1). „Stożek" obrazuje szeroki wachlarz możliwych warunków makroekonomicznych, które mogą wystąpić pod wpływem do 2000 symulowanych wstrząsów oddziałujących na wzrost gospodarczy, stopy procentowe i saldo pierwotne. Wielkość i korelacja tych wstrząsów odzwierciedlają historyczne dane dotyczące wahań odpowiednich zmiennych i powiązań między tymi zmiennymi[19]. Obrazujące ten proces wykresy wachlarzowe zawierają zatem probabilistyczne informacje dotyczące dynamiki długu w strefie euro, z uwzględnieniem wystąpienia ewentualnych wstrząsów oddziałujących na wzrost gospodarczy, stopy procentowe i saldo pierwotne, których skala i korelacja odzwierciedlają dane historyczne.

Na każdym wykresie wachlarzowym prognozowana ścieżka długu w przypadku scenariusza centralnego przedstawiona jest linią przerywaną. Mediana wyników symulacji przedstawiona

[16] Zastosowaną tu metodykę stochastycznego prognozowania długu publicznego przedstawiono w monitorze Komisji Europejskiej na temat zdolności obsługi zadłużenia z 2019 r., załącznik A7, oraz w: K. Berti, „Stochastic public debt projections using the historical variance-covariance matrix approach for EU countries" (Prognozy stochastyczne długu publicznego państw Unii Europejskiej przy zastosowaniu macierzy historycznej wariancji–kowariancji), European Economy – Economic Papers, nr 480, 2013 r.

[17] Prognoza Komisji z jesieni 2020 r. uwzględnia środki polityki budżetowej (przyjęte lub przynajmniej w wiarygodny sposób zapowiedziane) oraz informacje na dzień 22 października 2020 r.

[18] Oznacza to, że w scenariuszu przedstawionym w projekcie planu budżetowego strukturalne saldo pierwotne strefy euro, które ma osiągnąć w 2021 r. deficyt wynoszący 3,2 % PKB, zbliży się w 2025 r. do 1,1 % PKB, podczas gdy w scenariuszu Komisji deficyt wynoszący 2,9 % w 2021 r. zbliży się do poziomu 1,0 % .

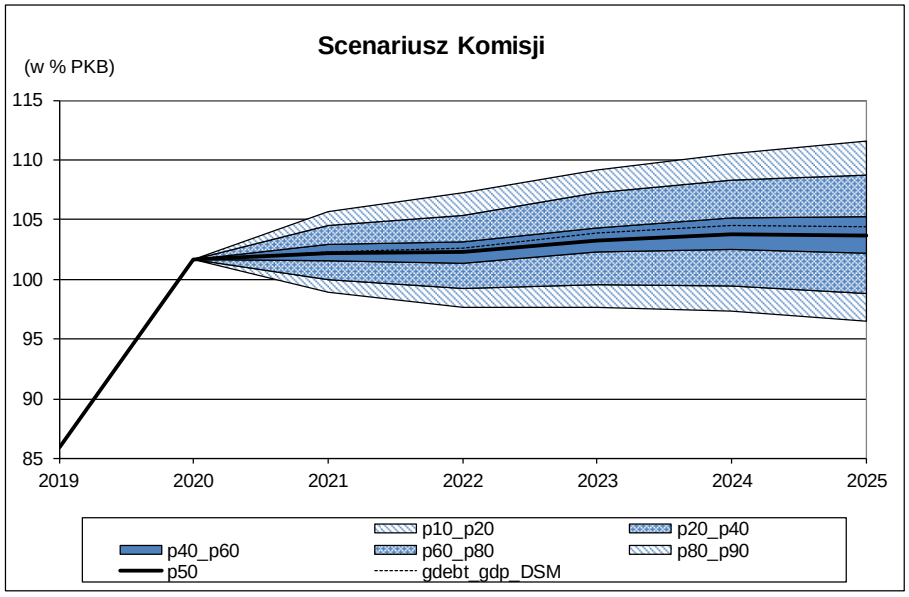
[19] Zakłada się, że wstrząsy będą przebiegać zgodnie ze wspólnym rozkładem normalnym.

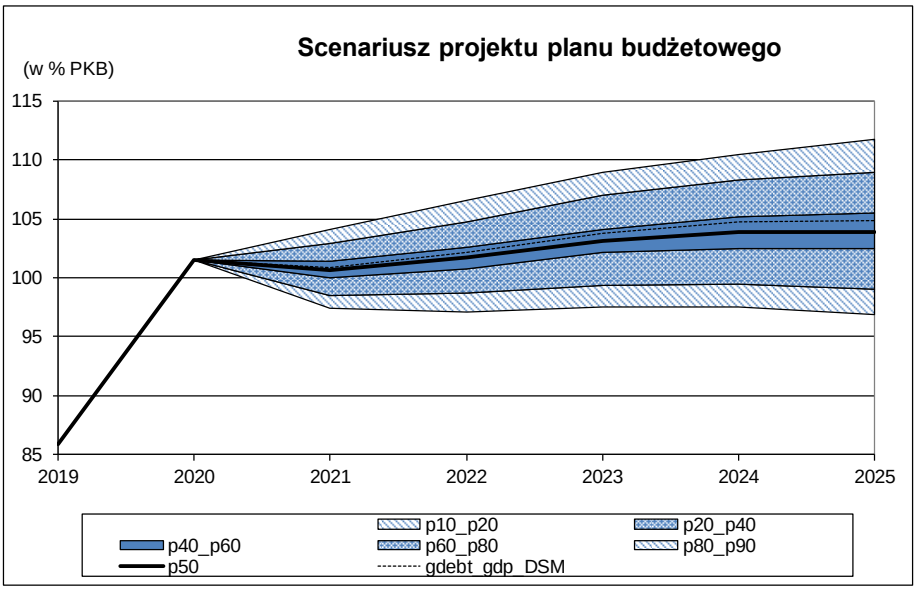
jest ciągłą czarną linią. Stożek obejmuje 80 % wszystkich możliwych ścieżek długu (nie pokazano 20 % najmniej prawdopodobnych wstrząsów). Zacieniowane różnymi kolorami obszary wewnątrz stożka reprezentują poszczególne części ogólnego rozkładu możliwych ścieżek długu.

Symulacje sugerują, że w 2021 r. wskaźnik zadłużenia w strefie euro będzie wynosił od 99 % do 106 % PKB z prawdopodobieństwem 80 % zgodnie ze scenariuszem Komisji oraz między 97 % a 104 % PKB zgodnie ze scenariuszem projektu planu budżetowego. Prawdopodobieństwo, że do 2025 r. wskaźnik zadłużenia przekroczy poziom około 104 % PKB szacuje się w przypadku obu scenariuszy na 50 %.

Prognozy te podlegają dodatkowemu ryzyku. Ponieważ wielkość i korelacja wstrząsów odzwierciedlają historyczne dane dotyczące kształtowania się odpowiednich zmiennych, metodyka nie uwzględnia niepewności w czasie rzeczywistym, w szczególności związanej z oceną luki produktowej. Luki produktowe są zazwyczaj korygowane w dół, w kierunku niższego produktu potencjalnego niż zakładano w czasie rzeczywistym. Niepewność ta sugeruje możliwość dodatkowego źródła ryzyka dla przyszłych ścieżek długu, którego niniejsza analiza nie odzwierciedla. Inne źródło niepewności dotyczy realizacji zobowiązań warunkowych, ponieważ wykresy wachlarzowe uwzględniają jedynie rodzaje ryzyka, jakie wystąpiły w wyniku pogorszenia salda pierwotnego w przeszłości.

Wykres III.1: Wykresy wachlarzowe prognoz stochastycznych dotyczących długu publicznego opierających się na scenariuszu prognostycznym Komisji i scenariuszu prognostycznym wynikającym z projektów planów budżetowych





ZAŁĄCZNIK IV: Tabele

Tabela IV.1: Wzrost realnego PKB (w %) zgodnie z programami stabilności (SP), projektami planów budżetowych (DBP) oraz prognozą Komisji z jesieni 2020 r. (COM)

	2020			2021		
Państwo	SP	DBP	COM	SP	DBP	COM
BE	-8,0	-7,4	-8,4	8,6	6,5	4,1
DE	-6	-5,8	-5,6		4,4	3,5
EE	-8,0	-5,5	-4,6	8,0	4,5	3,4
IE	-10,5	-2,4	-2,3	6,0	1,7	2,9
EL	-4,7	-8,2	-9,0	5,1	7,5	5,0
ES	-9,2	-11,2	-12,4	6,8	9,8	5,4
FR	-8,0	-10,0	-9,4		8,0	5,8
IT	-8,0	-9,0	-9,9	4,7	6,0	4,1
CY	-7,0	-5,5	-6,2	6,0	4,5	3,7
LV	-7,0	-7,0	-5,6	1,0	5,1	4,9
LT	-7,3	-1,5	-2,2	6,6	3,3	3,0
LU	-6,0	-6,0	-4,5	7,0	7,0	3,9
MT	-5,4	-7,4	-7,3	3,9	5,0	3,0
NL	1,4	-5,0	-5,3	1,6	3,5	2,2
AT	-5,2	-6,8	-7,1	3,5	4,4	4,1
PT		-8,5	-9,3		5,4	5,4
SI	-8,1	-6,7	-7,1	3,5	5,1	5,1
SK	-7,2	-6,7	-7,5	6,8	5,5	4,7
FI	-5,5	-4,5	-4,3	1,3	2,6	2,9
SE	-6,7	-7,6	-7,8	5,7	5,9	4,2

Tabela IV.2: Saldo nominalne (w % PKB) zgodnie z programami stabilności (SP), projektami planów budżetowych (DBP) oraz prognozą Komisji z jesieni 2020 r. (COM)

	2020			2021		
Państwo	SP	DBP	COM	SP	DBP	COM
BE	-7,5	-10,3	-11,2		-6,0	-7,1
DE	-7 1/4	-6 ¼	-6,0		-4 ¼	-4,0
EE	-10,1	-6,6	-5,9	-3,8	-6,7	-5,9
IE	-7,4	-6,2	-6,8	-4,1	-5,7	-5,8
EL	-4,7	-8,6	-6,9	-0,2	-3,9	-6,3
ES	-10,3	-11,3	-12,2		-7,7	-9,6
FR	-9,0	-10,2	-10,5		-6,7	-8,3
IT	-7,1	-10,5	-10,8	-4,2	-7,0	-7,8
CY	-4,3	-4,5	-6,1	-0,4	-0,7	-2,3
LV	-9,4	-7,6	-7,4	-5,0	-3,9	-3,5
LT	-11,4	-8,8	-8,4	-3,9	-5,0	-6,0
LU	-8,5	-7,4	-5,1	-3,0	-2,7	-1,3
MT	-7,5	-9,4	-9,4	-3,6	-5,9	-6,3
NL	1,1	-7,2	-7,2	0,1	-5,5	-5,7
AT	-8,0	-9,5	-9,6	-1,9	-6,3	-6,4
PT		-7,3	-7,3		-4,3	-4,5
SI	-8,1	-8,6	-8,7		-6,6	-6,4
SK	-8,4	-9,7	-9,6	-4,9	-7,4	-7,9
FI	-7,2	-7,7	-7,6	-4,0	-5,0	-4,8
SE	-7,3	-8,6	-8,8	-3,5	-5,9	-6,4

Tabela IV.3: Relacja długu do PKB (w % PKB) zgodnie z programami stabilności (SP), projektami planów budżetowych (DBP) oraz prognozą Komisji z jesieni 2020 r. (COM)

	2020			2021		
Państwo	SP	DBP	COM	SP	DBP	COM
BE	115,0	116,8	117,7		113,6	117,8
DE		71	71,2		70 1/4	70,1
EE	21,9	18,2	17,2	23,4	23,6	22,5
IE	69,1	62,6	63,1	68,4	66,6	66,0
EL	188,8	197,4	207,1	176,8	184,7	200,7
ES	115,5	118,8	120,3		117,4	122,0
FR	115,2	117,5	115,9		116,2	117,8
IT	151,8	158,0	159,6	147,5	155,6	159,5
CY	116,8	114,8	112,6	103,2	111,0	108,2
LV	51,7	47,3	47,5	52,2	46,0	45,9
LT	50,6	47,7	47,2	52,7	50,2	50,7
LU	28,7	27,4	25,4	29,6	29,4	27,3
MT	54,5	55,0	55,2	55,5	58,6	60,0
NL	46,3	59,1	60,0	45,2	61,1	63,5
AT	81,4	84,0	84,2	79,3	84,8	85,2
PT		134,8	135,1		130,9	130,3
SI	82,4	82,4	82,2		80,9	80,2
SK	61,3	62,2	63,4	62,0	65,0	65,7
FI	69,1	70,2	69,8	71,5	72,8	71,8
SE	100,2	101,5	101,7	97,4	100,9	102,3