



Bruksela, dnia 13.2.2019 r.
COM(2019) 81 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
dotyczące zobowiązań ukrytych o potencjalnym wpływie na budżety publiczne

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące zobowiązań ukrytych o potencjalnym wpływie na budżety publiczne

SPIS TREŚCI

1. KONTAKST.....	2
2. PRZEGLĄD GROMADZENIA DANYCH PRZEZ EUROSTAT W KONTAKŚCIE DYREKTYWY RADY 2011/85/UE.....	3
2.1. Sprawozdawczość w kontekście art. 14 ust. 3 dyrektywy 2011/85//UE.....	3
2.2. Terminowość.....	4
2.3. Opis wskaźników	4
2.3.1. Gwarancje rządowe	4
2.3.2. Pozabilansowe PPP	5
2.3.3. Kredyty i pożyczki zagrożone udzielane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych	5
2.3.4. Zobowiązania kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych (przedsiębiorstw publicznych)	6
3. WYNIKI GROMADZENIA PRZEZ EUROSTAT DANYCH DOTYCZĄCYCH ZOBOWIĄZAŃ WARUNKOWYCH	7
3.1. Kompletność i zakres danych	7
3.1.1. Gwarancje rządowe	7
3.1.2. Pozabilansowe PPP	8
3.1.3. Kredyty i pożyczki zagrożone	8
3.1.4. Zobowiązania kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych	8
3.2. Porównywalność danych.....	9
4. INNE DZIAŁANIA EUROSTATU W ZAKRESIE GROMADZENIA DANYCH.....	10
4.1. Zobowiązania warunkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych na rzecz sektora finansowego	10
4.2. Inne źródła danych Eurostatu.....	10
5. WNIOŚKI.....	10

1. KONTKST

W art. 11 rozporządzenia (UE) nr 549/2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej¹ (zwanego dalej „ESA 2010”) zawarto wymóg, aby do 2018 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie kolejne sprawozdanie oceniające zakres, w jakim informacje o zobowiązaniach opublikowane przez Komisję (Eurostat) stanowią całość zobowiązań ukrytych, w tym zobowiązań warunkowych, poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. W poprzednim sprawozdaniu Komisji (Eurostatu) w tej sprawie, opublikowanym w 2015 r.², przedstawiono istniejące na tamtym etapie informacje dotyczące partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) i innych zobowiązań ukrytych, w tym zobowiązań warunkowych, poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych.

Zobowiązania nazywane są *warunkowymi* w tym sensie, że mają jedynie potencjalny, a nie rzeczywisty charakter. Znaczenie gromadzenia tego rodzaju informacji uznano wyraźnie w pkt 5.11 załącznika A do ESA 2010: „Chociaż aktywa warunkowe i zobowiązania warunkowe nie są rejestrowane na rachunkach, są ważne z punktu widzenia prowadzonej polityki i analiz, w związku z czym informacje na ich temat muszą być gromadzone i prezentowane w formie informacji dodatkowych. Nawet jeżeli w ostatecznym rozrachunku nie występują płatności należne z tytułu aktywów warunkowych i zobowiązań warunkowych, wysoki poziom tych aktywów i zobowiązań może wskazywać na niepożądany poziom ryzyka dla jednostek, które je oferują”.

Należy ponadto podkreślić, że zobowiązania warunkowe nie stanowią części długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak określono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2009 o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu³.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono zaktualizowany przegląd informacji dostępnych dla Eurostat. Sprawozdanie dotyczy głównie danych na temat zobowiązań warunkowych zebranych przez Eurostat w kontekście wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE, które miało miejsce w 2011 r. („pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego”), a w szczególności gromadzenia danych przewidzianego w dyrektywie 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich⁴. W art. 14 ust. 3 tej dyrektywy ustanowiono nowe wymogi statystyczne obowiązujące państwa członkowskie:

„W odniesieniu do wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych państwa członkowskie publikują stosowne informacje na temat

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1435910317596&uri=CELEX%3A52015DC0314>

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.U. L 145 z 10.6.2009, s. 1.

⁴ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41.

zobowiązań warunkowych o potencjalnie istotnym wpływie – i jego zakresie – na sytuację budżetową, w tym na temat gwarancji rządowych, pożyczek zagrożonych i zobowiązań wynikających z działalności przedsiębiorstw państwowych. Państwa członkowskie publikują również informacje na temat udziału sektora instytucji rządowych i samorządowych w kapitale przedsiębiorstw prywatnych i państwowych w odniesieniu do kwot istotnych z ekonomicznego punktu widzenia”.

Dane zebrane w kontekście wyżej wymienionej dyrektywy są głównym źródłem informacji na temat zobowiązań warunkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach członkowskich. Ponadto inne zbiory danych zgromadzonych przez Eurostat (tj. *dotatkowa tabela dotycząca kryzysu finansowego, kwestionariusz dotyczący procedury nadmiernego deficytu*) dostarczają ograniczonych lub poufnych informacji dotyczących poszczególnych rodzajów zobowiązań warunkowych. Zakres informacji pochodzących z tych źródeł również zostanie omówiony w niniejszym sprawozdaniu.

2. PRZEGLĄD GROMADZENIA DANYCH PRZEZ EUROSTAT W KONTEKŚCIE DYREKTYWY RADY 2011/85/UE

2.1. Sprawozdawczość w kontekście art. 14 ust. 3 dyrektywy 2011/85//UE

W ramach grupy zadaniowej stworzonej przez Eurostat we współpracy z państwami członkowskimi i DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych⁵ panowała powszechna zgoda w sprawie wdrażania wymogów statystycznych określonych w dyrektywie. W sprawozdaniu końcowym grupy zadaniowej przedstawiono m.in. zestaw szablonów i związanych z nimi uwag określających metodykę, zakres obowiązkowych informacji, częstotliwość i terminowość publikowania danych krajowych i danych Eurostatu na temat zobowiązań warunkowych.

W sprawozdaniu tym określono, że Eurostat będzie gromadził i publikował informacje dotyczące wybranych wskaźników powiązanych ze zobowiązaniami warunkowymi, tj. *gwarancjami rządowymi, pozabilansowymi partnerstwami publiczno-prywatnymi (PPP), zobowiązaniami kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych (przedsiębiorstw publicznych) oraz kredytami i pożyczkami zagrożonymi (aktywami rządowymi)*. Państwa członkowskie powinny publikować informacje dotyczące tych samych wskaźników na szczeblu krajowym oraz dodatkowo dane dotyczące udziału sektora instytucji rządowych i samorządowych w kapitale przedsiębiorstw.

Potrzebne zmiany w systemach gromadzenia danych Eurostatu zostały wprowadzone w drodze uzupełnienia do kwestionariusza dotyczącego procedury nadmiernego deficytu na podstawie przepisów art. 8 ust. 2 lit. d) rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009. Szablony i wytyczne stosowania zawarto w decyzji Eurostatu z dnia 22 lipca 2013 r. dotyczącej „Uzupełnienia na temat zobowiązań warunkowych i potencjalnych zobowiązań do dotyczącego PND kwestionariusza”⁶. W decyzji tej określono także, że dane dotyczące zobowiązań kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych (przedsiębiorstw publicznych) będą opracowywane przez Eurostat w oparciu o informacje zgromadzone już za pośrednictwem wprowadzonego

⁵ W 2012 r. odbyły się trzy spotkania grupy zadaniowej – w dniach 29 czerwca, 5 września i 6 listopada.

⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041337/ESTAT-decision-Suppl-on-conting-liab-EDP-Q.pdf/0b35165a-ee53-470a-a15a-7beaa98aac8b>

w 2011 r. kwestionariusza dotyczącego kontrolowanych przez rząd jednostek zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych⁷.

Wszystkie wskaźniki należy zgłaszać Eurostatowi wyrażone w milionach w walucie krajowej na poziomie poszczególnych podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wraz z danymi należy dostarczać Eurostatowi metadane wyjaśniające kompletność, definicje, wykorzystanie danych szacunkowych lub aktualność danych.

2.2. Terminowość

Krajowy organ statystyczny powinien corocznie, przed dniem 31 grudnia roku T, przekazywać Eurostatowi „Uzupełnienie w sprawie zobowiązań warunkowych i potencjalnych zobowiązań do dotyczącego PND kwestionariusza”. Dane powinny obejmować co najmniej cztery lata (T-1–T-4) i na zasadzie dobrowolności, rewizje danych historycznych (T-5 i starszych). W tym samym terminie należy dostarczyć *kwestionariusz dotyczący kontrolowanych przez rząd jednostek zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych* odnoszący się do roku T-1 (lub T-2, jeżeli nowsze dane nie są dostępne).

2.3. Opis wskaźników

W niniejszej sekcji przedstawiono uzgodnione pojęcia i definicje na potrzeby publikowania danych dotyczących zobowiązań warunkowych, natomiast zastosowanie przez państwa członkowskie tych pojęć i definicji w danych przedłożonych Eurostatowi opisano w sekcji 3. Należy podkreślić, że poniższe wskaźniki mają różnorodny charakter i przedstawiają różne rodzaje potencjalnego wpływu na finanse publiczne. Ponadto w niektórych przypadkach dwa wskaźniki lub większa ich liczba mogą przedstawiać takie samo ryzyko podatkowe. Na przykład gdy rząd udziela gwarancji na rzecz zobowiązania kontrolowanego przez rząd podmiotu zaklasyfikowanego poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych, potencjalne ryzyko odzwierciedlają zarówno dane przedstawione w odniesieniu do *Gwarancji*, jak i dane na temat *Zobowiązań kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych*. W związku z tym oszacowanie całkowitego ryzyka dla finansów publicznych poprzez zsumowanie wskaźników mogłoby doprowadzić do zawyżenia potencjalnego wpływu.

2.3.1. Gwarancje rządowe

Eurostat gromadzi informacje dotyczące kwoty nierozliczonych gwarancji udzielonych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Jedynie gwarancje udzielane jednostkom zaklasyfikowanym poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych są uwzględniane w sprawozdaniach. Istnieje możliwość podziału gwarancji według podsektorów, z wyjątkiem funduszy zabezpieczenia społecznego, co nie jest istotne dla większości państw członkowskich. Dane są zgłaszane według wartości nominalnej.

Dane obejmują zarówno gwarancje jednorazowe, jak i standaryzowane gwarancje. Gwarancję jednorazową określa się jako indywidualną, przy czym gwaranci nie są w stanie dokonać wiarygodnej oceny ryzyka wystąpienia żądań wypłaty z tytułu gwarancji. Gwarancje jednorazowe łączą się z instrumentami dłużnymi (np.

⁷ W 2011 r. kwestionariusz uzyskał pozytywną opinię Komitetu ds. Statystyki Walutowej, Finansowej i Bilansu Płatniczego. Dane są gromadzone corocznie, a pierwsza transmisja danych miała miejsce w grudniu 2012 r.

pożyczkami, obligacjami). Dane odnoszą się do całkowitej wysokości długu gwarantowanego przez jednostki rządowe, z wyłączeniem długu przejętego już przez sektor instytucji rządowych i samorządowych zarejestrowanego na rachunkach ESA 2010. Istnieje możliwość dodatkowego podziału gwarancji jednorazowych na gwarancje udzielane przedsiębiorstwom publicznym i gwarancje udzielane instytucjom finansowym.

Standaryzowane gwarancje są gwarancjami udzielanymi w dużych ilościach, zwykle na dość małe kwoty, na identycznych warunkach. Nie można dokładnie oszacować ryzyka niespłacenia kredytu lub pożyczki, można jednak oszacować, ile spośród wielu takich kredytów i pożyczek nie zostanie spłaconych. Przykładami są gwarancje kredytów hipotecznych, gwarancje kredytów studenckich itp. Dane na temat standaryzowanych gwarancji odnoszą się do całkowitego stanu aktywów objętych tym instrumentem.

2.3.2. *Pozabilansowe PPP*

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)⁸ ujmowane poza bilansem sektora instytucji rządowych i samorządowych oznacza, że nie uznaje się, że własność gospodarcza aktywów należy do państwa, a nakłady brutto na środki trwałe nie są rejestrowane jako wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w momencie, w którym są ponoszone.

Eurostat gromadzi dane dotyczące całkowitych nieuregulowanych zobowiązań zarejestrowanych jako pozycje pozabilansowe. Dane te powinny być wyrażone w formie skorygowanej wartości kapitałowej odpowiadającej początkowej umownej wartości kapitałowej, która w miarę upływu czasu jest stopniowo pomniejszana o kwotę „zużycia ekonomicznego” obliczoną na podstawie szacunków lub danych rzeczywistych. Skorygowana wartość kapitałowa odzwierciedla bieżącą wartość aktywów w chwili rejestrowania. Kwota ta stanowi szacowane nakłady brutto na środki trwałe i wpływ długu na wypadek, gdyby sektor instytucji rządowych i samorządowych musiał przejąć aktywa w trakcie obowiązywania umowy. Dane są gromadzone w odniesieniu do sektora instytucji rządowych i samorządowych i w podziale według wszystkich podsektorów oraz zgłaszane według wartości nominalnej.

2.3.3. *Kredyty i pożyczki zagrożone udzielane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych*

Gromadzone są informacje dotyczące stanu kredytów i pożyczek zagrożonych (aktywów rządowych) udzielonych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. Kredyt lub pożyczka są zagrożone, jeżeli spłata odsetek lub kwoty głównej jest opóźniona o 90 dni lub więcej w stosunku do daty wymagalności lub odsetki należne za okres 90 dni lub więcej zostały skapitalizowane, refinansowane lub ich spłata została opóźniona w drodze umowy, lub płatności są opóźnione o mniej niż 90 dni, ale istnieją inne uzasadnione przyczyny (takie jak złożenie wniosku o upadłość dłużnika) budzące wątpliwości co do pełnej realizacji płatności. Dane są zgłaszane według wartości nominalnej. Udostępniane są

⁸ Partnerstwa publiczno-prywatne (PPP) zgodnie z definicją określoną w pkt 20.276 załącznika A do ESA 2010 i z dalszymi szczegółowymi informacjami przedstawionymi w części VI.4 [podręcznika Eurostatu dotyczącego deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych](#).

skonsolidowane dane dotyczące sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz szczegółowe informacje podzielone według podsektorów.

2.3.4. *Zobowiązania kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych (przedsiębiorstw publicznych)*

Kontrolowane przez rząd podmioty są jednostkami, w odniesieniu do których sektor instytucji rządowych i samorządowych ma zdolność określania ogólnej polityki lub programu (pkt 20.18 załącznik A do ESA 2010)⁹. Wspomniane kontrolowane przez rząd podmioty (przedsiębiorstwa publiczne) są w większości przypadków zaklasyfikowane poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych ze względu na ich zachowanie jako jednostek rynkowych.

Zobowiązania kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych (przedsiębiorstw publicznych) określa się jako stan zobowiązań na koniec roku, zwykle na podstawie rachunkowości przedsiębiorstw. Państwa członkowskie mogą wybrać, którą koncepcję chcą stosować do celów sprawozdawczości: rachunkowość przedsiębiorstw (w tym wszystkie zobowiązania ujęte w sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstwa) albo rachunki narodowe (z wyłączeniem pozostałych kwot do zapłacenia). Mogą także zgłosić dane dotyczące zobowiązań z tytułu pozycji dotyczących długu Maastricht, jeżeli są one dostępne.

Dane obejmują jednostki kontrolowane przez rząd, które zgłaszają zobowiązania wyższe niż 0,01 % PKB i są sklasyfikowane zgodnie z ESA 2010 w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych i sektorze instytucji finansowych oraz w sektorze zagranica. Dane są zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych jednostek, a nie w odniesieniu do skonsolidowanych rachunków grupowych.

Dane zapewniają podział na zobowiązania jednostek zaangażowanych w działalność finansową¹⁰ i zobowiązania jednostek zaangażowanych w inną działalność, w tym jednostek niefinansowych generujących straty. Ponadto na podstawie danych można także zidentyfikować podsektor sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiedzialny za kontrolę.

⁹ W celu ustalenia występowania kontroli sektora instytucji rządowych i samorządowych należy wziąć pod uwagę zbiór wskaźników (szczegółowe informacje w odniesieniu do każdego kryterium przedstawiono w pkt 20.309 załącznika A do ESA 2010).

¹⁰ Zobowiązania jednostek zaangażowanych w działalność finansową obejmują następujące kategorie NACE: (64) finansowa działalność usługowa z wyłączeniem Banku Centralnego, (65) działalność ubezpieczeniowa, (66) działalność wspomagająca usługi finansowe.

3. WYNIKI GROMADZENIA PRZEZ EUROSTAT DANYCH DOTYCZĄCYCH ZOBOWIĄZAŃ WARUNKOWYCH

Pierwsza transmisja danych miała miejsce w grudniu 2014 r. i od tego czasu corocznie odbywa się regularne gromadzenie danych. Eurostat systematycznie monitorował dostosowanie państw członkowskich do wytycznych grupy zadaniowej, zwracał uwagę na obszary wymagające poprawy i zachęcał państwa członkowskie do postępów w zakresie jakości danych. W poniższych punktach przedstawiono status pod względem kompletności i zakresu, biorąc pod uwagę wyniki gromadzenia danych za 2017 r.

Wszystkie państwa członkowskie przedłożyły Eurostatowi „Uzupełnienie na temat zobowiązań warunkowych i potencjalnych zobowiązań” mniej więcej w wyznaczonym terminie przypadającym na grudzień 2017 r. Dnia 29 stycznia 2018 r. Eurostat opublikował w swojej bazie danych¹¹ dane wyrażone w milionach w walucie krajowej i jako procent PKB¹² oraz powiązane metadane i uwagi dotyczące poszczególnych państw¹³. Wydano także towarzyszący im komunikat prasowy¹⁴. Główne wyniki przedstawiono w załączniku 1 do niniejszego sprawozdania.

3.1. Kompletność i zakres danych

Wszystkie państwa członkowskie dostarczyły wypełnione „Uzupełnienie na temat zobowiązań warunkowych i potencjalnych zobowiązań” oraz odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczącym kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Kompletność danych różni się w zależności od wskaźnika i od państwa członkowskiego.

3.1.1. Gwarancje rządowe

Wszystkie państwa członkowskie przedłożyły dane dotyczące sumy gwarancji rządowych w odniesieniu do sektora instytucji rządowych i samorządowych za obowiązkowe lata 2013–2016. Kompletność i zakres danych uznaje się za dobre w przypadku większości państw członkowskich. W przypadku trzech państw członkowskich – Grecji, Francji i Włoch – konieczne są dalsze usprawnienia pod względem dostępności i kompletności danych dotyczących podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym.

W przypadku Republiki Czeskiej dane dotyczące przedsiębiorstw wchodzących w skład sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są całkiem kompletne, jednak obejmują wszystkie istotne podmioty. W przypadku Węgier dane dotyczące budżetowych instytucji rządowych na szczeblu centralnym i instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym oraz dużych przedsiębiorstw państwowych o zmienionej klasyfikacji są wyczerpujące, ale w odniesieniu do ustawowych funduszy gwarancyjnych, których klasyfikację zmieniono niedawno, i małych

¹¹ Dane dotyczące PKB dostarczone podczas notyfikacji procedury nadmiernego deficytu w październiku 2017 r. są wykorzystywane do obliczania wskaźników.

¹² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>

¹³ http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/gov_cl_esms.htm i

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/6611302/Contingent-Liabilities-Footnotes.pdf>

¹⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8624398/2-29012018-AP-EN.pdf/ee504046-6ccc-4b79-8dfb-7a5e1d38328f>

państwowych lub samorządowych przedsiębiorstw publicznych oraz instytucji niekomercyjnych, których klasyfikację zmieniono, nie zostały zebrane dane dotyczące udzielanych gwarancji ani nie planuje się przeprowadzenia gromadzenia danych administracyjnych ani statystycznych dotyczących małych jednostek o zmienionej klasyfikacji. W przypadku Finlandii dane dotyczące instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym nie są w pełni skonsolidowane.

W przypadku niektórych państw członkowskich (Danii, Chorwacji i Polski) dane dotyczące standaryzowanych gwarancji udzielanych przez instytucje samorządowe na szczeblu lokalnym są niedostępne; wpływ tych kwot nie powinien jednak mieć znaczenia w odniesieniu do całkowitego poziomu gwarancji.

3.1.2. *Pozabilansowe PPP*

Wszystkie państwa członkowskie przedstawiły dane na temat pozabilansowych PPP dotyczące obowiązkowego okresu 2013–2016. W przypadku większości państw członkowskich kompletność i zakres danych uznaje się za dobre. W Słowenii i w Zjednoczonym Królestwie konieczne są usprawnienia, ponieważ dane dotyczące instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym w tych państwach są niedostępne; nie przewiduje się jednak, aby kwoty te były znaczące. Również w przypadku Finlandii zakres danych dotyczących instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym może nie być wyczerpujący.

3.1.3. *Kredyty i pożyczki zagrożone*

Kompletność i zakres danych dotyczących kredytów i pożyczek zagrożonych nadal wymagają znacznej poprawy. Dane dotyczące wymaganego okresu 2013–2016 przedłożyły 24 państwa członkowskie. Cztery państwa członkowskie – Belgia, Francja, Chorwacja i Cypr – nadal nie przekazują informacji na temat kredytów i pożyczek zagrożonych sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Ponadto zakres danych nie jest wyczerpujący w przypadku Włoch, Portugalii i Finlandii. W przypadku Grecji dane nie obejmują sektora zabezpieczenia społecznego, natomiast w przypadku Hiszpanii i Zjednoczonego Królestwa zakres danych dotyczących instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym nie jest wyczerpujący, jednak kwoty te nie powinny być znaczące.

3.1.4. *Zobowiązania kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych*

Wszystkie państwa członkowskie udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu Eurostatu dotyczącym kontrolowanych przez rząd podmiotów, który stanowi podstawę do obliczania szeregu danych dotyczących zobowiązań kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. W przypadku większości państw członkowskich dane odnoszą się do 2016 r. z wyjątkiem Republiki Czeskiej, Francji, Niemiec i Austrii oraz częściowo Włoch i Malt, w przypadku których dane odnoszą się do 2015 r. Większość państw członkowskich dostarczyła wyczerpujące dane obejmujące wszystkie podsektory sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiedzialne za kontrolę, jednak w przypadku niektórych państw członkowskich nadal konieczne są usprawnienia.

W przypadku Francji i Irlandii zakres danych dotyczących instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym nie jest w pełni wyczerpujący. W przypadku Grecji i Belgii istnieją również niewielkie jednostki kontrolowane przez sektor

instytucji rządowych i samorządowych, których nie zgłoszono w danych, jednak kwoty te nie powinny być znaczne. W przypadku Polski dane nie obejmują jednostek zatrudniających mniej niż 10 osób.

3.2. Porównywalność danych

Dane dotyczące zobowiązań warunkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych dotyczą poszczególnych państw i są ściśle związane ze strukturą gospodarczą, finansową i prawną danego państwa członkowskiego. Osiągnięto znaczne postępy w gromadzeniu danych pod względem zakresu i kompletności danych. Zakres danych dotyczących niektórych państw członkowskich nadal nie jest jednak w pełni wyczerpujący, jak opisano powyżej i przedstawiono bardziej szczegółowo w przypisach opublikowanych wraz z danymi państwa członkowskiego.

Ogólnie rzecz biorąc, porównywalność w odniesieniu do gwarancji rządowych, kredytów i pożyczek zagrożonych oraz pozabilansowych PPP jest zadowalająca, natomiast w odniesieniu do zobowiązań przedsiębiorstw publicznych jest ona ograniczona.

W przypadku tego wskaźnika, oprócz problemów dotyczących zakresu danych, należy uwzględnić inne aspekty w analizie danych poszczególnych państw członkowskich. Po pierwsze, dane dotyczące zobowiązań przedsiębiorstw publicznych nie są skonsolidowane, co oznacza, że część zobowiązań tych jednostek może stanowić zobowiązania na rzecz podmiotów należących do tej samej grupy przedsiębiorstw i tych kwot nie można zidentyfikować na podstawie zgłoszonych danych. Po drugie, w ramach gromadzenia danych pod uwagę są brane wyłącznie zobowiązania podmiotów, których nie bilansuje się jednak z aktywami. Aspekt ten ma bardzo duże znaczenie w przypadku instytucji finansowych, które mają zwykle zarówno znaczne kwoty aktywów, jak i zobowiązań z tytułu zadłużenia. Ponadto w niektórych państwach członkowskich istnieje więcej jednostek kontrolowanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, które są zaangażowane w usługi finansowe, niż w innych, w związku z czym państwa te zgłaszają wyższe zobowiązania niż państwa, w których takie podmioty w ogóle nie istnieją, lub są bardzo nieliczne. Ponadto w przypadku niektórych państw członkowskich duża część zobowiązań zgłoszonych przez instytucje finansowe dotyczy depozytów złożonych w bankach publicznych przez gospodarstwa domowe lub podmioty prywatne lub publiczne innego rodzaju.

Należy również wspomnieć, że przy zestawianiu zobowiązań przedsiębiorstw publicznych państwa członkowskie mogą wybrać, które pojęcie należy stosować w przypadku sprawozdawczości, rachunkowości przedsiębiorstw albo koncepcji rachunków narodowych. Zgodnie z definicjami rachunkowości przedsiębiorstw państwa członkowskie uwzględniły wszystkie zobowiązania zawarte w sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstwa, w tym zobowiązania związane z pozycją „pozostałe kwoty do zapłacenia”. Większość państw członkowskich zgłosiła zobowiązania zgodnie z tym podejściem. Kilka państw członkowskich (Hiszpania, Belgia, Niderlandy i Słowacja) zgłosiło jednak zobowiązania w ramach długu Maastricht, w szczególności dane dotyczące zobowiązań z tytułu gotówki i depozytów, dłużnych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek (zgodnie z definicją zawartą w ESA 2010), z wyłączeniem pozycji „pozostałe kwoty do zapłacenia”.

4. INNE DZIAŁANIA EUROSTATU W ZAKRESIE GROMADZENIA DANYCH

4.1. Zobowiązania warunkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych na rzecz sektora finansowego

Od października 2009 r. Eurostat regularnie (dwa razy do roku, w ramach każdej notyfikacji procedury nadmiernego deficytu¹⁵) gromadzi informacje dotyczące zobowiązań warunkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych za pomocą dodatkowych tabel do celów sprawozdawczości dotyczącej interwencji rządowych mających na celu wsparcie instytucji finansowych (ang. „Supplementary tables for reporting government interventions to support financial institutions”¹⁶). Tabele te zapewniają dane dotyczące rzeczywistego i potencjalnego wpływu wsparcia udzielanego instytucjom finansowym na deficyt budżetowy i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Informacje dotyczące zobowiązań warunkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych związanych z sektorem finansowym, w tym tabela podsumowująca zawierająca zagregowane dane w odniesieniu do UE i strefy euro, są publikowane na stronach internetowych Eurostatu¹⁷ w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego i obejmują lata 2007–2017.

4.2. Inne źródła danych Eurostatu

Przez ponad dziesięć lat Eurostat gromadził także niektóre dane dotyczące gwarancji rządowych oraz pozabilansowych PPP za pośrednictwem tabel kwestionariusza dotyczącego procedury nadmiernego deficytu (które nie mają charakteru publicznego) składanego razem z notyfikacją procedury nadmiernego deficytu. Zgromadzone informacje nie są przeznaczone do publikacji, ale do wewnętrznych celów Eurostatu w zakresie zapewniania jakości sprawozdań w ramach procedury nadmiernego deficytu. Ponadto zagregowane dane dotyczące gwarancji państwowych gromadzone są również w ramach corocznego „kwestionariusza dotyczącego struktury długu sektora instytucji rządowych i samorządowych” publikowanego na stronie internetowej Eurostatu około T+6 miesięcy po zakończeniu okresu odniesienia¹⁸.

5. WNIOSKI

Gromadzenie danych dotyczących zobowiązań warunkowych w kontekście dyrektywy Rady 2011/85/UE zwiększyło dostępność informacji na temat zobowiązań ukrytych sektora instytucji rządowych i samorządowych. Przed wdrożeniem dyrektywy Eurostat gromadził tylko część danych dotyczących gwarancji i pozabilansowych PPP, przy czym były to głównie dane o charakterze niepublicznym. W następstwie sprawozdania grupy zadaniowej państwa członkowskie zaczęły publikować odpowiednie informacje na szczeblu krajowym

¹⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

¹⁶ Dane na potrzeby „dodatkowej tabeli” są gromadzone w następstwie decyzji Eurostatu z dnia 15 lipca 2009 r. w sprawie statystycznego ujęcia interwencji publicznych mających na celu wsparcie instytucji i rynków finansowych podczas kryzysu finansowego. Aby uzyskać więcej informacji, zob. Eurostat supplementary table for reporting government interventions to support financial institutions: Background note (April 2018) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8441002/Background-note-on-gov-interventions-Apr-2018.pdf/54c5e531-688b-427b-80a1-46e471f3a54b>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit/supplementary-tables-financial-crisis>

¹⁸ Zob. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, zbiór gov_dd_sgd.

i dostarczać je Eurostatowi w zharmonizowany i kompleksowy sposób. Od czasu pierwszego gromadzenia danych w 2014 r. w szeregu państw członkowskich dokonano przeglądu i korekty danych w celu lepszego dostosowania do wytycznych grupy zadaniowej. Na tym etapie, w przypadku większości państw członkowskich kompletne dane o odpowiednim zakresie są dostępne w odniesieniu do większości wskaźników. Eurostat docenia wysiłki podejmowane przez państwa członkowskie i z zadowoleniem przyjmuje osiągnięte wyniki.

Jednak jak wskazano powyżej, w niektórych przypadkach dane nie są jeszcze w pełni wyczerpujące. W szczególności nadal potrzebne są postępy w odniesieniu do danych dotyczących kredytów i pożyczek zagrożonych oraz zobowiązań kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Eurostat będzie nadal współpracować z państwami członkowskimi w zakresie kompletności informacji dotyczących tych wskaźników.

Ponadto w dalszym ciągu zwiększana może być dostępność towarzyszących metadanych w celu lepszego informowania użytkowników o charakterystycznych cechach danych z danego państwa, rewizjach i zmianach następujących z roku na rok. Możliwość rozszerzenia obecnego szablonu metadanych zostanie zbadana w kontekście przyszłego gromadzenia danych.

Podsumowując, chociaż zobowiązania warunkowe są dziedziną statystyki stanowiącą wyzwanie, w ostatnich latach osiągnięto znaczną poprawę. Gromadzenie nowych danych stanowi krok naprzód na drodze do większej przejrzystości finansów publicznych w Unii Europejskiej, ponieważ pozwala stworzyć bardziej kompleksowy obraz sytuacji finansowej państw członkowskich UE. Dostępność porównywalnych i zharmonizowanych danych dotyczących zobowiązań warunkowych sektora instytucji rządowych i samorządowych jest ważnym osiągnięciem, dzięki któremu UE staje się liderem w tej dziedzinie w kontekście międzynarodowym.

Załącznik 1. Całkowite zobowiązania warunkowe oraz kredyty i pożyczki zagrożone sektora instytucji rządowych i samorządowych w państwach członkowskich UE, 2016 r. (% PKB)

	Gwarancje rządowe			Zobowiązania związane z partnerstwami publiczno-prywatnymi (PPP)	Zobowiązania kontrolowanych przez rząd podmiotów zaklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych			Kredyty i pożyczki zagrożone (aktywa rządowe)
	Jednorazowe	Standaryzowane	Ogółem		Podmioty zaangażowane w działalność finansową	Podmioty zaangażowane w inną działalność	Ogółem	
Belgia	10,3	0,6	10,9	0,1	38,0	13,7	51,7	:
Bułgaria	0,4	0,1	0,5	0,0	5,0	8,1	13,1	0,1
Republika Czeska	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	10,7	10,8	1,4
Dania	9,9	0,0	9,9	0,2	10,9	18,2	29,1	0,3
Niemcy	14,3	0,0	14,3	0,0	96,4	4,3	100,7	0,1
Estonia	0,0	1,5	1,5	0,1	0,2	13,3	13,5	0,0
Irlandia	1,9	0,0	1,9	0,7	36,4	6,4	42,8	0,8
Grecja	6,1	0,0	6,1	0,1	136,1	8,1	144,2	0,2
Hiszpania	7,7	0,0	7,7	0,3	22,7	3,0	25,7	0,2
Francja	3,0	2,2	5,2	0,0	42,8	19,2	62,0	:
Chorwacja	2,6	0,0	2,6	0,1	5,2	5,2	10,4	:
Włochy	1,2	1,2	2,4	0,0	29,3	22,6	51,9	0,0
Cypr	9,1	0,3	9,4	0,8	76,2	13,6	89,8	:
Łotwa	0,9	0,5	1,5	0,0	-	20,7	20,7	0,2
Litwa	0,2	0,7	0,9	0,0	0,1	5,8	5,9	0,1
Luksemburg	12,0	0,9	12,9	0,0	74,4	7,1	81,5	0,0
Węgry	7,9	0,2	8,1	1,7	9,3	5,0	14,3	0,0
Malta	14,1	0,0	14,1	0,1	3,2	16,2	19,4	0,0
Niderlandy	3,3	0,4	3,7	0,4	88,3	15,6	103,9	0,0
Austria	20,5	0,0	20,5	0,1	14,6	13,4	28,0	1,1
Polska	6,5	0,7	7,1	0,0	21,9	12,8	34,7	0,3
Portugalia	5,6	0,0	5,6	3,2	62,4	3,9	66,2	1,5
Rumunia	0,4	1,9	2,2	0,0	3,9	3,5	7,4	0,0
Słowenia	9,6	0,0	9,6	0,0	40,1	18,2	58,2	5,9
Słowacja	0,0	0,0	0,0	3,1	0,3	1,0	1,3	0,1
Finlandia	27,0	1,1	28,0	0,0	20,5	22,2	42,7	0,1

Szwecja	10,5	0,0	10,5	0,0	19,4	24,4	43,8	0,7
Zjednoczone Królestwo	8,3	0,1	8,3	1,5	37,6	5,4	42,9	0,0

„-” dane niedostępne; „-” nie dotyczy