



Bruksela, dnia 3.3.2021 r.
COM(2021) 105 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej

Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej

1. Wprowadzenie

Wybuch pandemii COVID-19 wywołał bezprecedensowy światowy kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego, który spowodował poważny spadek aktywności gospodarczej. Państwa członkowskie stanęły w obliczu dwójakiej konieczności – rozwiązania nadzwyczajnych i pilnych problemów w dziedzinie zdrowia publicznego oraz wsparcia gospodarki. Zdecydowane działania w zakresie polityki na szczeblu krajowym i unijnym złagodziły zgubny wpływ kryzysu na gospodarczą i społeczną tkankę Europy. Pogorszenie koniunktury gospodarczej oraz nadzwyczajne wsparcie fiskalne spowodowały gwałtowny wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu publicznego.

W niniejszym komunikacie Komisja rozważa możliwości koordynowania na szczeblu UE sposobów prowadzenia polityki fiskalnej, tak aby wspólne podejście do walki z pandemią wprowadzić w kolejny etap, zapewnić funkcjonowanie gospodarki, wspierać trwale ożywienie gospodarcze, a jednocześnie utrzymać stabilność fiskalną w perspektywie średnioterminowej. Państwa członkowskie wykonują obecnie swoje budżety na 2021 r., dostosowując terminowe, tymczasowe i ukierunkowane środki w zakresie polityki do warunków panujących w danym kraju. W kwietniu państwa członkowskie przedstawią swoje programy stabilności i konwergencji określające ich średniookresową politykę fiskalną. W nadchodzących miesiącach, po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), państwa członkowskie przedstawią swoje plany odbudowy i zwiększania odporności, których wdrożenie w wielu przypadkach pociągnie za sobą znaczny impuls fiskalny finansowany przez UE. Z tych powodów niniejszy komunikat przedstawia ogólne kierunki prowadzenia polityki fiskalnej w nadchodzącym okresie na użytek państw członkowskich.

Obecna sytuacja jest nadal wysoce niepewna, ale niektóre z wyzwań, przed którymi staną nasze gospodarki w miarę wychodzenia z pandemii, są oczywiste. Aby skutecznie uporać się z tymi wyzwaniami, potrzebne będą skoordynowane i spójne działania w zakresie polityki, obejmujące wiarygodne średniookresowe strategie polityki fiskalnej w celu wsparcia ożywienia gospodarczego przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności fiskalnej.

Uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu w reakcji na wybuch pandemii COVID-19 pozwoliło państwom członkowskim odejść od wymogów budżetowych, które normalnie miałyby zastosowanie. Jako że klauzula ta nie zawieszają procedur paktu, Komisja Europejska kontynuuje roczny cykl nadzoru budżetowego. W niniejszym komunikacie nakreślono kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. Omówiono w nim właściwy kształt i jakość środków polityki fiskalnej, biorąc pod uwagę ich skuteczność, stopniowe przekształcanie z nadzwyczajnych w bardziej ukierunkowane oraz w ostatecznym rozrachunku – ich stopniowe wycofywanie. Przedstawiono w nim również rozważania Komisji dotyczące

dezaktywacji lub dalszego stosowania uruchomionej ogólnej klauzuli wyjścia. Komunikat zawiera wreszcie ogólne wskazówki dotyczące ogólnej polityki fiskalnej w perspektywie średnioterminowej, w tym wpływu RRF na politykę fiskalną.

Rozważania te stanowią wkład w dyskusje na forum Rady Ecofin i Eurogrupy i zostaną bardziej szczegółowo opisane w wytycznych dotyczących polityki budżetowej, które zostaną przedstawione przez Komisję pod koniec maja 2021 r. jako część wiosennego pakietu w ramach europejskiego semestru.

2. Sytuacja gospodarcza i perspektywy

Rok po tym, jak pandemia COVID-19 uderzyła w unijną i światową gospodarkę, pandemia wciąż nie odpuszcza w Europie. Nawrót zakażeń jesienią 2020 r. i pojawienie się bardziej zaraźliwych wariantów spowodowały pogorszenie sytuacji epidemiologicznej i zmusiły państwa członkowskie do ponownego wprowadzenia lub zaostrzenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa, które mają wpływ na aktywność gospodarczą.

W ciągu ostatnich miesięcy pojawiło się jednak światło w tunelu. Stanowiące przełom opracowanie szczepionek jesienią ubiegłego roku oraz rozpoczęcie kampanii masowych szczepień we wszystkich państwach członkowskich poprawiło perspektywy na najbliższą przyszłość i wzbudziło nadzieje na powrót do nowej normalności. Ponadto osiągnięto porozumienie w sprawie wieloletnich ram finansowych i programu Next Generation EU. RRF został uruchomiony, co pomoże państwom członkowskim wejść na ścieżkę trwałego ożywienia gospodarczego.

Zgodnie z prognozami europejska gospodarka zakończyła 2020 r. i rozpoczęła nowy rok ze słabymi wynikami jednak w prognozie Komisji z zimy 2021 r. przewiduje się, że wiosną Europa powróci na ścieżkę wzrostu gospodarczego, który latem przyspieszy. Aktywność gospodarcza zmniejszyła się w czwartym kwartale 2020 r., a wskaźniki ankietowe wskazują na spadek aktywności gospodarczej na początku roku. Przyjmuje się jednak, że postępy w szczepieniu słabszych grup społecznych ułatwią odmrożenie działalności gospodarczej. Popyt zewnętrzny ma wesprzeć ożywienie gospodarcze dzięki lepszym perspektywom dla gospodarki światowej. Ogólnie rzecz biorąc, prognozuje się, że w 2021 r. wzrost gospodarczy w UE i strefie euro wzrośnie do około 3¼ %, po spadku o około 6½ % w 2020 r. W miarę ożywienia gospodarczego roczna stopa wzrostu w 2022 r. powinna wynieść około 4 % w UE i 3¾ % w strefie euro. Oczekuje się obecnie, że w drugim kwartale 2022 r. realny PKB w UE i w strefie euro osiągnie średnio poziom sprzed kryzysu. Prognozuje się jednak, że produkcja nie powróci do poziomów sprzed kryzysu do końca 2022 r. (dodatek wykres 1)¹.

Ożywienie gospodarcze będzie nierównomierne w poszczególnych krajach. Oczekiwane tempo ożywienia gospodarczego odzwierciedla różnice pod względem skali pandemii, restrykcyjności i czasu obowiązywania środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się

¹ Trendy w zakresie produkcji zgodnie z prognozą Komisji z zimy 2020 r., tj. przed wybuchem pandemii COVID-19 w UE.

wirusa, względnego znaczenia turystyki i rekreacji, odporności gospodarki i fundamentalnych parametrów gospodarczych oraz skali i terminowości działań w zakresie polityki. Oczekuje się, że do końca 2021 r. niektóre państwa członkowskie zbliżą się do poziomu produkcji sprzed kryzysu, podczas gdy niektóre inne nawet nie osiągną tych poziomów do końca 2022 r.

Prognozy te obarczone są znaczną niepewnością i wysokim ryzykiem, głównie związanym z rozwojem pandemii i sukcesem kampanii szczepień (dodatek wykres 2). Patrząc na pozytywne aspekty, proces szczepień mógłby doprowadzić do szybszego złagodzenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa, a tym samym do wcześniejszego i silniejszego ożywienia. Ponadto skala ożywienia może okazać się pozytywnym zaskoczeniem. Dzięki rekordowo wysokim oszczędnościom gospodarstw domowych, niskim kosztom finansowania i zapewniającej wsparcie polityce, wybuch pokryzysowego optymizmu może wyzwolić silniejszy odroczony popyt i uruchomić projekty inwestycyjne. Z drugiej strony pandemia może przeciągać się w czasie lub okazać się bardziej dotkliwą w krótkiej perspektywie czasowej. Istnieje m.in. ryzyko, że nowe i bardziej zaraźliwe warianty koronawirusa mogą opóźnić zniesienie środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa. Opóźniłoby to spodziewane ożywienie gospodarcze, co groziłoby większym osłabieniem tkanki europejskiej gospodarki i społeczeństwa spowodowanym przedłużającym się kryzysem, w wyniku bankructw, rosnącego długotrwałego bezrobocia i pogłębiających się nierówności. Istnieje ryzyko, że przedwczesne wycofanie wsparcia fiskalnego może zahamować ożywienie gospodarcze i pogłębić osłabienie w całej UE. Wreszcie, powiększające się różnice między państwami mogłyby pogłębić się, zakłócając funkcjonowanie rynku wewnętrznego, powodując utratę wydajności i ostatecznie wzajemnie się potęgować.

Ambitne i szybkie wdrożenie programu Next Generation EU, w tym przewidzianego w jego ramach RRF, stanowiłoby silny bodziec dla gospodarki UE. W następstwie porozumienia politycznego osiągniętego w sprawie RRF w grudniu 2020 r. we wszystkich państwach członkowskich zintensyfikowano przygotowywanie krajowych planów odbudowy i zwiększenia odporności. Większość projektów planów nie została jeszcze uwzględniona w prognozie Komisji. Po wdrożeniu środków przewidzianych w przyszłych planach odbudowy i zwiększenia odporności ożywienie gospodarcze w latach 2021 i 2022 może okazać się silniejsze, niż obecnie prognozowane. Równolegle z opracowywaniem planów odbudowy i zwiększania odporności państwa członkowskie powinny również przyspieszyć programowanie funduszy polityki spójności na lata 2021-2027, tak aby wszystkie instrumenty były spójne pod względem wsparcia na rzecz zrównoważonej, ekologicznej i cyfrowej odbudowy.

Pogorszenie się sytuacji zdrowotnej i gospodarczej w ostatnim kwartale 2020 r. i na początku 2021 r. skłoniło państwa członkowskie do rozszerzenia środków nadzwyczajnych lub udzielenia dodatkowego wsparcia fiskalnego. Jednocześnie premie z tytułu ryzyka dotyczącego długu państwowego pozostały niskie, częściowo ze względu na połączenie zdecydowanych działań UE i państw członkowskich. Działania państw członkowskich obejmują ścisłą koordynację działań w zakresie polityki oraz zdecydowanie wspierający kurs polityki zarówno po stronie fiskalnej, jak i monetarnej. Przedwczesne wycofanie wsparcia fiskalnego w UE i w innych dużych gospodarkach (ramka 1) lub odejście

od zobowiązania do zachowania stabilności fiskalnej w perspektywie średnioterminowej mogłoby zmienić podejście rynków finansowych.

Ramka 1: Polityka fiskalna w pozostałych częściach świata

Globalne działania fiskalne podjęte w reakcji na pandemię COVID-19 osiągnęły w 2020 r. poziom około 6 bln EUR bezpośredniego wsparcia budżetowego (blisko 7½ % światowego PKB), przy czym większość wsparcia pochodziła z państw grupy G-20². Kwota ta jest ponad dwukrotnie wyższa od kwoty pomocy udzielonej w odpowiedzi na światowy kryzys finansowy w latach 2008–2010. Wsparcie fiskalne złagodziło wpływ pandemii na spożycie i produkcję³, prowadząc jednocześnie do wzrostu deficytu i długu publicznego. Szacuje się, że światowy dług publiczny osiągnął 98 % światowego PKB pod koniec 2020 r.⁴ w porównaniu z poziomem 84 % PKB określonym dla tego samego roku w prognozach przedstawionych tuż przed wybuchem pandemii. Dodatkowe wydatki na sektor opieki zdrowotnej wyniosły 800 mld EUR, podczas gdy bezpośrednie wsparcie fiskalne dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw sięgnęło prawie 5 bln EUR.

Oprócz bezpośrednich bodźców fiskalnych rządy zapewniły przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym środki wsparcia płynności o wartości około 5 bln EUR (około 6 % światowego PKB), takie jak zastrzyki kapitału, pożyczki, zakup aktywów lub przejęcie długu oraz gwarancje. Ewentualny przyszły wpływ tych zobowiązań warunkowych na dług i deficyt publiczny zależy od stopnia, w jakim gwarancje te są wykorzystywane przez sektor prywatny, oraz od zakresu, w jakim zostaną one uruchomione.

Dostęp do finansowania na przystępnych warunkach, skala państwa opiekuńczego i dostępna przestrzeń polityczna miały wpływ na dostosowane do sytuacji poszczególnych krajów działania fiskalne. Kraje posiadające szersze siatki bezpieczeństwa rozszerzyły istniejące środki, a ich reakcja polityczna opierała się w stosunkowo większym stopniu na automatycznych stabilizatorach. Natomiast kraje o bardziej ograniczonych systemach zabezpieczeń musiały podjąć szersze działania dyskrecyjne w ramach polityki fiskalnej. Na przykład Stany Zjednoczone przyjęły w 2020 r. środki budżetowe o wartości odpowiadającej niemal 17 % PKB i wsparcie płynnościowe o wartości 2,4 % PKB, a nowy pakiet na kwotę 1,9 bln USD (około 10 % PKB) jest obecnie przedmiotem dyskusji w Kongresie Stanów Zjednoczonych. Kolejna ustawa ma zostać przedstawiona w ciągu bieżącego roku i ma ona skupić się na środkach na rzecz tworzenia miejsc pracy, poprawy infrastruktury, przeciwdziałania zmianie klimatu i zapewnienia równości rasowej.

W kontekście ograniczeń w polityce pieniężnej Japonia zastosowała stosunkowo duży bodziec fiskalny, na który składało się bezpośrednie wsparcie fiskalne o wartości około 15½ % PKB i wsparcie płynnościowe o wartości przekraczającej 28 % PKB. Chiny udzieliły wsparcia budżetowego o wartości około 4½ % PKB oraz wsparcia płynnościowego o wartości

² Baza danych MFW dotycząca monitorowania fiskalnego krajowych środków polityki fiskalnej podjętych w reakcji na pandemię COVID-19 (styczeń 2021 r.). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Międzynarodowy Fundusz Walutowy – MFW (2021 r.), Światowa prognoza gospodarcza, aktualizacja ze stycznia 2021 r.

⁴ Międzynarodowy Fundusz Walutowy – MFW (2021 r.), Monitor fiskalny, aktualizacja ze stycznia 2021 r.

przekraczającej 1 % PKB. W Zjednoczonym Królestwie środki budżetowe i środki wsparcia płynności osiągnęły poziomy ponad 16 % PKB. Wreszcie udział środków ukierunkowanych na sektor zdrowia odzwierciedlał sytuację epidemiologiczną i warunki panujące wcześniej w sektorze opieki zdrowotnej, przy czym łączne wydatki publiczne na zdrowie wahały się od 0,1 % PKB w Chinach do ponad 5 % PKB w Zjednoczonym Królestwie.

Zasadniczo zaawansowane gospodarki mogły średnio pożyczać taniej niż inne państwa, w związku z czym były w stanie finansować większe pakiety. Gospodarki zaawansowane przeznaczały średnio około 24 % PKB na środki polityki fiskalnej, co wyraźnie odbiegało od 6 % na rynkach wschodzących i poniżej 2 % w krajach o niskich dochodach⁵. Wsparcie ze strony społeczności międzynarodowej poprzez dotacje, finansowanie na warunkach preferencyjnych i redukcję zadłużenia ma zasadnicze znaczenie dla ułatwienia krajom partnerskim UE podejmowania działań z zakresu polityki.

3. Krajowe działania w zakresie polityki fiskalnej: walka z pandemią, zapewnienie funkcjonowania gospodarki i wspieranie trwałego ożywienia gospodarczego

Państwa członkowskie podjęły bezprecedensowo zdecydowane i szybkie działania w zakresie polityki fiskalnej. Szacuje się, że środki polityki fiskalnej i środki wsparcia płynności złagodziły spadek PKB w 2020 r. o około 4,5 punktu procentowego⁶. Taką reakcję ułatwiło wczesne uruchomienie zawartej w pakiecie stabilności i wzrostu ogólnej klauzuli wyjścia w marcu 2020 r. oraz wykorzystanie pełnej elastyczności przewidzianej w unijnych zasadach pomocy państwa, w szczególności dzięki tymczasowym ramom przyjętym również w marcu 2020 r. Szacuje się, że ogółem wsparcie fiskalne w UE – automatyczne stabilizatory i działania dyskrecjonalne – wyniosło w 2020 r. około 8 % PKB, czyli znacznie więcej niż wsparcie fiskalne udzielone w latach 2008–2009. Oprócz już znaczących automatycznych stabilizatorów szacowanych na około 4 % PKB w 2020 r. państwa członkowskie podjęły w następstwie kryzysu działania dyskrecjonalne w ramach polityki fiskalnej o wartości blisko 4 % PKB (dodatek tabela 1). Większość działań dyskrecjonalnych polegała na dodatkowych wydatkach (3,3 % PKB). Należały do nich pilne i nadzwyczajne wydatki na opiekę zdrowotną (0,6 % PKB), na przykład w celu zwiększenia zdolności systemów opieki zdrowotnej, zapewnienia sprzętu ochronnego lub stworzenia systemów testowania i śledzenia kontaktów. Do środków po stronie wydatków w innych obszarach (2,7 % PKB) należały rekompensaty dla konkretnych sektorów z tytułu utraty dochodów, a także systemy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i inne pozycje. Ulgi podatkowe odpowiadały za dodatkowe 0,4 % PKB. Państwa członkowskie udzieliły również znacznego wsparcia płynnościowego (około 19 % PKB), głównie w formie gwarancji publicznych. Do tej pory wykorzystano około jedną czwartą dostępnych gwarancji.

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Zob.: Zaktualizowane szacunki Komisji na podstawie analizy symulacyjnej przedstawionej w Pfeiffer, P., Roeger W. i w 't Veld, J. (2020), „The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response” [Pandemia COVID-19 w UE: Transmisja makroekonomiczna i reakcja w zakresie polityki gospodarczej] DG ECFIN, dokument konsultacyjny 127, lipiec 2020 r.

W przypadku wielu programów gwarancji Komisja musiała ocenić pomoc państwa i ją zatwierdzić, co odbyło się szybko i zgodnie z unijnymi zasadami pomocy państwa.

W dniu 20 lipca 2020 r. Rada zaleciła państwom członkowskim wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków w celu skutecznego zwalczania pandemii, zapewnienia funkcjonowania gospodarki i wspierania ożywienia gospodarczego. W dalszej perspektywie zaleca się także, by państwa członkowskie – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadziły politykę fiskalną w sposób ukierunkowany na osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.

Środki wprowadzone przez państwa członkowskie skutecznie przyczyniają się do ochrony miejsc pracy. Krajowe inicjatywy wspierające zatrudnienie w zmniejszonym wymiarze czasu pozwoliły ochronić około 20 % miejsc pracy w UE. Państwa członkowskie szeroko wykorzystują wsparcie finansowe w formie korzystnych pożyczek w ramach europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) na finansowanie systemów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków służących ochronie pracowników i osób samozatrudnionych⁷. Środki te obejmowały szeroki wachlarz programów, w tym zwiększenie elastyczności istniejących systemów w celu wspierania przekwalifikowania zawodowego, podnoszenia kwalifikacji oraz nadzwyczajnych szkoleń zawodowych jako alternatywy dla skróconego czasu pracy. Te finansowane przez państwo programy zmniejszają koszty pracy ponoszone przez przedsiębiorstwa, zapewniając jednocześnie pracownikom lepsze dochody zastępcze w porównaniu ze zwykłymi zasiłkami dla bezrobotnych. Przyczyniają się one również do utrzymania miejsc pracy i ograniczenia dalszego spadku liczby miejsc pracy, dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych i popytu krajowego. Programy te są bardzo skuteczne: pomimo znacznego spadku aktywności gospodarczej, w 2020 r. stopa bezrobocia w UE wzrosła jedynie nieznacznie. Wzrost ten był znacznie niższy, niż wynikałoby to z historycznego związku między bezrobociem a wzrostem PKB (dodatek wykres 3). Ponadto w UE wahania stopy bezrobocia były znacznie mniejsze niż w Stanach Zjednoczonych (dodatek wykres 4). Programy wsparcia zatrudnienia są najskuteczniejsze w krajach posiadających ugruntowane programy krajowe. Natomiast państwa, które wprowadziły takie programy w czasie trwania pandemii, mogły zaobserwować nieco mniejszy efekt ograniczenia bezrobocia.

Wsparcie płynnościowe o żywotnym znaczeniu zapobiegło przekształceniu się niedoborów płynności w problemy z wypłacalnością. Sektor przedsiębiorstw ucierpiał w czasie kryzysu i wiele przedsiębiorstw w dobrej kondycji finansowej, o rentownych modelach biznesowych, znalazło się w trudnej sytuacji finansowej. Skutki różniły się w zależności od branży, a szczególną presję odczuły przedsiębiorstwa w sektorze usług, które bardziej bezpośrednio polegają na kontaktach społecznych. Środki obejmowały zastrzyki kapitału, otwarcie linii kredytowych, udzielenie publicznych gwarancji kredytowych, odroczenie płatności odsetek, odroczenie lub anulowanie niektórych podatków i składek na

⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19; 100 mld EUR pomocy finansowej w formie pożyczek udzielanych zwracającym się o nią państwom członkowskim.

ubezpieczenie społeczne, a także środki związane z niewypłacalnością⁸. Z szacunków Komisji wynika, że bez rządowych środków wsparcia (poza systemami zmniejszonego wymiaru czasu pracy) lub nowych pożyczek jedna czwarta unijnych przedsiębiorstw doświadczyłaby do końca 2020 r. problemów z płynnością po wyczerpaniu swoich buforów kapitałowych. Rządowe gwarancje kredytowe i moratoria na spłatę kredytów i pożyczek zapobiegły wzrostowi przypadków niewywiązywania się z zobowiązań z tytułu pożyczek. Dzięki odroczeniom administracyjnym, moratoriom na spłatę kredytów i pożyczek oraz tymczasowemu złagodzeniu przepisów dotyczących upadłości w 2020 r. mniej przedsiębiorstw ogłosiło upadłość niż w roku poprzednim.

Przewiduje się, że dyskrecyjne wsparcie w zakresie polityki fiskalnej będzie stopniowo maleć ze względu na wycofywanie lub wygaśnięcie wprowadzonych środków nadzwyczajnych. W ostatnim czasie, ze względu na ewolucję pandemii, wiele państw członkowskich zweryfikowało tempo wygaszania środków nadzwyczajnych i utrzymało restrykcje w zakresie kontaktów społecznych, co potwierdza, że krajowe działania fiskalne muszą pozostać elastyczne. Ogólnie obecnie szacuje się, że wpływ środków związanych z COVID-19 wyniesie około 2,6 % PKB w 2021 r. i około 0,6 % PKB w 2022 r. Ponadto automatyczne stabilizatory będą nadal zapewniać dalsze wsparcie dla gospodarki.

Projekty planów budżetowych państw członkowskich na 2021 r. były zasadniczo zgodne z zaleceniem w sprawie polityki fiskalnej. Jesienią 2020 r. Komisja oceniła projekty planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej, w tym ich ukierunkowanego i tymczasowego charakteru. Większość środków przewidzianych w projektach planów budżetowych wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności. W większości państw członkowskich przedstawione środki miały głównie charakter tymczasowy. Wydaje się jednak, że niektóre środki określone w projektach planów budżetowych kilku państw członkowskich nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Od czasu oceny projektów planów budżetowych na 2021 r. państwa członkowskie podjęły działania mające dodatkowy bezpośredni wpływ na budżet na poziomie 1,0 % PKB UE w 2021 r., niemal wyłącznie po stronie wydatków. Dodatkowe wydatki na opiekę zdrowotną szacuje się na 0,2 % PKB; to samo dotyczy wydatków na systemy zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Dodatkowe wydatki obejmują również różne systemy wsparcia dla przedsiębiorstw dotkniętych kryzysem, w tym dotacje dla sektorów, które szczególnie z jego powodu ucierpiały.

⁸ W tym środki takie jak zawieszenie obowiązku (w przypadku dłużników) i możliwości (w przypadku wierzycieli) złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub moratorium w spłacie zadłużenia lub rozwiązanie umów i zawieszenie postępowania sądowego. Przegląd środków wprowadzonych przez państwa członkowskie w związku z niewypłacalnością jest dostępny pod adresem: https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-pl.do?init=true

4. Unijne działania w zakresie polityki: jak najlepsze wykorzystanie ogólnej klauzuli wyjścia i programu Next Generation EU

W marcu 2020 r. UE uruchomiła przewidzianą w pakcie stabilności i wzrostu ogólną klauzulę wyjścia, umożliwiającą tymczasowe odejście od normalnego stosowania reguł fiskalnych w sytuacji poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w UE. Komisja zaproponowała uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia, aby umożliwić UE dalsze szybkie, zdecydowane i skoordynowane reagowanie na szybko zmieniającą się sytuację kryzysową. Szczegółowe przepisy w unijnych regułach fiskalnych umożliwiają wszystkim państwom członkowskim skoordynowane i uporządkowane tymczasowe odejście od zwykłych wymogów w sytuacji ogólnego kryzysu. W szczególności w odniesieniu do części zapobiegawczej paktu art. 5 ust. 1 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 stanowi, że „w okresach znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii państwom członkowskim można zezwolić na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie”. Komisja stwierdziła, że chociaż ogólna klauzula wyjścia nie zawiesza procedur paktu, jej uruchomienie umożliwiłoby Komisji i Radzie wprowadzenie niezbędnych środków koordynacji polityki w ramach paktu, przy jednoczesnym odejściu od wymogów budżetowych, które normalnie miałyby zastosowanie.

W maju 2020 r. Komisja przyjęła sprawozdania na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE dla wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Rumunii, która była już objęta procedurą nadmiernego deficytu. W sprawozdaniach tych oceniono, na podstawie planów państw członkowskich lub prognozy Komisji z wiosny 2020 r., czy państwa członkowskie spełniają kryterium deficytu w 2020 r. W przypadku niektórych państw członkowskich oceniono również zgodność z kryterium długu w 2019 r. Ze względu na działania w zakresie polityki podjęte w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 planowane deficyty państw członkowskich na 2020 r. były na ogół powyżej progu 3 % PKB. Komisja doszła do wniosku, że w takiej sytuacji nie należy podejmować decyzji o objęciu państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu. Uzasadnione było to wyjątkową niepewnością wynikającą z makroekonomicznych i fiskalnych skutków pandemii COVID-19, m.in. dla wyznaczenia wiarygodnej ścieżki polityki fiskalnej.

Zdaniem Komisji decyzja w sprawie dezaktywacji lub dalszego stosowania uruchomionej ogólnej klauzuli wyjścia powinna być podejmowana w ramach ogólnej oceny stanu gospodarki opierającej się na kryteriach ilościowych. Perspektywy gospodarcze pozostają wysoce niepewne i nie pozwalają na zdecydowane przewidywanie końca poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w UE lub w strefie euro. Dezaktywacja klauzuli powinna być uzależniona od kondycji gospodarki UE i strefy euro i uwzględniać fakt, że powrót gospodarki do bardziej normalnych warunków będzie wymagał czasu. Można zastosować różne wskaźniki, które mają jednak również pewne ograniczenia:

- Szacunki dotyczące różnicy między produkcją rzeczywistą a potencjalną są wspólną cechą reguł fiskalnych UE, ale w obecnej sytuacji obarczone są szczególnie dużą niepewnością ze względu na skalę wstrząsu gospodarczego i jego wyjątkowe cechy.
- Kwartalne a nawet roczne stopy wzrostu gospodarczego jedynie częściowo ilustrują stan gospodarki, natomiast wysokie stopy wzrostu gospodarczego w latach 2021–2022

- ze względu na bezprecedensowy spadek PKB w 2020 r. i idące za tym głębokie spowolnienie – zakłócają odczyt skali ożywienia gospodarczego.
- Wskaźniki rynku pracy, takie jak zarejestrowana stopa bezrobocia, mogą przekłamywać obraz warunków ekonomicznych ze względu na masowe stosowanie systemów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, wymuszonej pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz fakt, że wskaźniki rynku pracy reagują z opóźnieniem na rozwój sytuacji gospodarczej.
- *Poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu jest bardziej odpowiednim wskaźnikiem do oceny stanu ożywienia gospodarczego*⁹.

Poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (koniec 2019 r.) byłby zatem kluczowym kryterium ilościowym przy przeprowadzaniu przez Komisję ogólnej oceny potrzeby dezaktywacji lub dalszego stosowania ogólnej klauzuli wyjścia. Według prognozy Komisji z zimy 2021 r. PKB UE ma osiągnąć poziom z 2019 r. w połowie 2022 r. W związku z tym obecne wstępne przesłanki wydają się sugerować dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację od 2023 r. Komisja oceni konieczność dezaktywacji lub dalszego stosowania ogólnej klauzuli wyjścia w ramach wiosennego pakietu europejskiego semestru, na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich. Jeżeli dane państwo członkowskie nie powróci do poziomu aktywności gospodarczej sprzed kryzysu, wszystkie mechanizmy elastyczności w ramach paktu stabilności i wzrostu zostaną w pełni wykorzystane, w szczególności przy proponowaniu wytycznych dotyczących polityki budżetowej.

Bezprecedensowe działania UE wspierały i uzupełniały krajowe działania w zakresie polityki fiskalnej. Instrument SURE zapewnia państwom członkowskim tanie pożyczki, aby pomóc im we wspieraniu pracowników. W 2020 r. Rada zatwierdziła wsparcie z SURE o łącznej wartości 90 mld EUR na rzecz 18 państw członkowskich, a kolejne państwo członkowskie złożyło wniosek o wsparcie w lutym 2021 r. Europejski Bank Inwestycyjny stworzył system zabezpieczeń dla przedsiębiorstw, natomiast instrument wsparcia z tytułu kryzysu pandemicznego w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności zapewnił państwom członkowskim siatkę bezpieczeństwa na wsparcie finansowania opieki zdrowotnej oraz pokrycie kosztów związanych z leczeniem i profilaktyką wynikających z pandemii COVID-19. Program Next Generation EU, w tym RRF, zapewni trwale ożywienie gospodarcze, mające ponadto charakter inkluzywny i sprawiedliwy. Wreszcie, fundusze polityki spójności przekierowano tam, gdzie są najbardziej potrzebne, za pośrednictwem inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa¹⁰. W ramach swoich działań UE przyjęła także tymczasowe ramy pomocy państwa, aby umożliwić państwom członkowskim wykorzystanie pełnej elastyczności przewidzianej w zasadach pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w związku z pandemią COVID-19. Ramy te zostały

⁹ Europejska Rada Budżetowa również sugerowała takie podejście. Zob.: Europejska Rada Budżetowa (2020), „Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021” [Ocena kursu polityki fiskalnej właściwego dla strefy euro w 2021 r.], lipiec 2020 r.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

¹⁰ Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5.

później zmienione, aby zwiększyć możliwości udzielenia wsparcia publicznego na rzecz badań, testów i produkcji wyrobów służących zwalczaniu pandemii koronawirusa oraz aby chronić miejsca pracy i dalej wspierać gospodarkę. Ich zakres został następnie rozszerzony, aby umożliwić stosowanie środków służących dokapitalizowaniu i środków w formie długu podporządkowanego, aby dalej wspierać małe przedsiębiorstwa i zachęcać do inwestycji prywatnych. Ostatnio okres obowiązywania tymczasowych ram został przedłużony do końca 2021 r., podwyższono niektóre pułapy pomocy i zezwolono na przekształcenie niektórych instrumentów zwrotnych w dotacje bezpośrednie. W odpowiedzi na skutki gospodarcze pandemii EBC przyjął szeroki zestaw środków polityki monetarnej, w szczególności uruchomił nadzwyczajny program zakupów w czasie pandemii i zapewnił dodatkową płynność dzięki warunkowym długoterminowym operacjom refinansującym. Środki te przyczyniają się do utrzymania korzystnych warunków finansowania w okresie pandemii dla wszystkich sektorów gospodarki, wspierając tym samym aktywność gospodarczą i zapewniając stabilność cen w perspektywie średnioterminowej.

RRF będzie wspierać wysiłki państw członkowskich na rzecz zwiększenia potencjału wzrostu poprzez reformy strukturalne i inwestycje, a jednocześnie będzie się przyczyniać do transformacji ekologicznej i cyfrowej. Instrument zapewni bezzwrotne wsparcie w wysokości 312,5 mld EUR oraz pożyczki w wysokości do 360 mld EUR dla państw członkowskich i jest ukierunkowany na gospodarki, w których skutki pandemii były najdotkliwsze. Instrument pomoże zmniejszyć ryzyko zróżnicowania warunków ekonomicznych i społecznych w strefie euro i w UE. Uruchomienie instrumentu o tak dużej całkowitej skali było możliwe dzięki bezprecedensowemu wykorzystaniu emisji długu UE. Utrzymanie korzyści płynących z korzystnego finansowania w ramach programu Next Generation EU będzie w równym stopniu zależało od jakości wydatkowania środków i zdolności państw członkowskich UE do wdrożenia ich planów w praktyce, m.in. poprzez ustanowienie skutecznych struktur umożliwiających absorpcję dużych i skoncentrowanych na wstępie środków UE. Spójność między średniookresowym planowaniem fiskalnym państw członkowskich a ich inwestycjami i reformami w ramach RRF jest również ważnym warunkiem wstępnym skutecznego wykorzystania unijnego wsparcia z programu Next Generation EU.

Symulacje oparte na modelach wskazują na znaczny wpływ Next Generation EU na wzrost gospodarczy. Szacuje się, że PKB UE będzie wyższy o prawie 2 % w perspektywie krótko- i średnioterminowej i o 1 % w perspektywie długoterminowej, przy założeniu, że wszystkie dotacje i połowa pożyczek zostaną wykorzystane do zwiększenia produktywnych inwestycji publicznych¹¹. Oczekuje się, że wyższe inwestycje pobudzą popyt w perspektywie krótkoterminowej i potencjalny wzrost w perspektywie średnioterminowej. Przy stopach procentowych utrzymujących się na efektywnej dolnej granicy ryzyko wypierania inwestycji prywatnych przez impuls fiskalny jest ograniczone. Wyższy PKB będzie miał również korzystny wpływ na relacje długu do PKB, zwłaszcza w państwach członkowskich o wysokim zadłużeniu, a w konsekwencji zmniejszą się premie z tytułu ryzyka, co stymulowałoby spożycie prywatne i inwestycje. Ponadto skoordynowany charakter bodźców

¹¹ Zob.: Prognoza gospodarcza Komisji, jesień 2020 r. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Aktualizacja symulacji modelowych przedstawionych w dokumencie Komisji Europejskiej (2020), „Określanie potrzeb Europy w zakresie odbudowy”, SWD (2020) 98 final.

fiskalnych sprawia, że wzrost ma dalsze pozytywne efekty dzięki zwiększonym możliwościom eksportowym wewnątrz UE.

Wdrożenie RRF ma istotny wpływ na krajowe polityki fiskalne. Wydatki finansowane z instrumentu zapewnią znaczący impuls fiskalny w nadchodzących latach. Wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia w ramach RRF umożliwią finansowanie wysokiej jakości projektów inwestycyjnych i pokrycie kosztów reform zwiększających wydajność, nie generując przy tym wyższych deficytów i zadłużenia. Finansowanie z RRF pomoże zatem państwom członkowskim wspierać ożywienie gospodarcze, sprzyjać zwiększeniu potencjalnego wzrostu i stopniowo poprawiać swoją sytuację fiskalną. Możliwość ta jest szczególnie ważna dla państw członkowskich o mniejszej przestrzeni fiskalnej lub wysokim poziomie długu publicznego, które powinny utrzymać ostrożną politykę fiskalną. Jeżeli absorpcja środków z RRF zakończy się powodzeniem, dodatkowe wydatki finansowane w ramach RRF zapewnią znaczący impuls fiskalny w nadchodzących latach, który ulegnie zmniejszeniu po pierwszych latach koncentracji inwestycji RRF na wstępie. Opracowując swoje średniookresowe strategie fiskalne, państwa członkowskie powinny uwzględnić tę zależność między RRF a wydatkami finansowanymi ze środków krajowych, aby wykorzystać pojawiające się możliwości (zob. również sekcja 5). Zatwierdzenie decyzji w sprawie zasobów własnych jest warunkiem wstępnym finansowania RRF za pośrednictwem Next Generation EU. Państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia szybkiego jej zatwierdzenia, zgodnie ze swoimi wymogami krajowymi.

RRF ma zachęcić państwa członkowskie do zwiększenia pro wzrostowego charakteru wydatków i dochodów publicznych. Aby tak się stało, inwestycje publiczne finansowane z bezzwrotnego wsparcia w ramach RRF powinny być uzupełnieniem istniejących poziomów inwestycji. Tylko jeśli wsparcie z RRF posłuży do finansowania dodatkowych produktywnych i wysokiej jakości inwestycji, przyczyni się ono do ożywienia gospodarczego i zwiększenia potencjalnego wzrostu, w szczególności jeśli połączone zostanie z reformami strukturalnymi. Jeżeli natomiast wsparcie z RRF nie spowoduje wzrostu inwestycji, to tylko tymczasowo zmniejszy deficyt i wskaźniki zadłużenia, bez pozytywnego wpływu na potencjalny wzrost w perspektywie średnio- i długoterminowej, i może doprowadzić do gorszej struktury wydatków publicznych. Ponadto dodatkowa przestrzeń fiskalna zapewniana przez RRF ma charakter tymczasowy i w związku z tym nie jest przeznaczona na finansowanie dodatkowych stałych wydatków. Zamiast tego nowym stałym środkiem powinny towarzyszyć krajowe źródła finansowania, które można utrzymać w czasie.

Państwa członkowskie powinny dopilnować, by ich plany odbudowy i zwiększania odporności obejmowały reformy i inwestycje, które podtrzymują ożywienie gospodarcze i wzmacniają odporność gospodarczą i społeczną. Zgodnie z rozporządzeniem uzgodnionym z Parlamentem Europejskim i Radą państwa członkowskie powinny skutecznie reagować na wszystkie lub istotne grupy wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów, w tym na wyzwania, które przyczyniają się do zrównoważenia finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej¹². Wdrożenie zaleceń dla poszczególnych krajów przyczyniłoby się również do ożywienia gospodarczego i zwiększenia odporności. Po stronie dochodów może to obejmować środki mające na celu zwiększenie

¹² Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17.

skuteczności poboru i egzekwowania podatków, poszerzenie bazy podatkowej i dokonanie pro wzrostowych przesunięć obciążeń podatkowych, które m.in. zmniejszają obciążenie podatkowe pracy i wspierają cele środowiskowe i klimatyczne. Po stronie wydatków może to obejmować środki mające na celu poprawę zarządzania finansami publicznymi i przeprowadzenie przeglądów wydatków, które prowadzą do sensownego przekierowania wydatków na bardziej produktywnie zastosowania. Mogą do nich należeć również środki mające na celu zapewnienie stabilności systemów opieki społecznej, na przykład poprzez reformy zwiększające wskaźniki zatrudnienia i zmniejszające ryzyko, że kryzys związany z COVID-19 doprowadzi do wyższego bezrobocia długotrwałego lub do spadku uczestnictwa w rynku pracy, również w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Wreszcie, środki usuwające niepotrzebne przeszkody, które utrudniają inwestycje i prowadzenie działalności gospodarczej, są ważne dla zachowania zdrowych finansów publicznych poprzez wyższy wzrost gospodarczy, a często nie pociągają za sobą kosztów budżetowych.

5. Kierunki rozwoju skoordynowanej polityki fiskalnej

Koordynacja krajowych polityk fiskalnych ma kluczowe znaczenie dla wsparcia ożywienia gospodarczego w warunkach niepewności i ograniczeń w polityce pieniężnej. W kontekście zalecenia w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro Rada uzgodniła, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny przez cały 2021 rok zachować swój wspierający charakter¹³. Środki w zakresie polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Państwa członkowskie powinny nadal koordynować działania w celu skutecznego zwalczania pandemii, zapewnienia funkcjonowania gospodarki i wspierania trwałego ożywienia gospodarczego. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Ponadto, w przyjętych w styczniu 2021 r. konkluzjach Rady w sprawie sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania wezwano do podjęcia dalszych ukierunkowanych i tymczasowych środków wspierających ożywienie gospodarcze, z uwzględnieniem istniejących i pojawiających się zagrożeń dla stabilności makroekonomicznej. Ten skoordynowany charakter prowadzenia polityki fiskalnej na szczeblu państw członkowskich i UE jest nadal w pełni aktualny.

W tym kontekście, w nadchodzącym okresie polityka fiskalna powinna być prowadzona z uwzględnieniem szeregu kluczowych założeń. Po pierwsze koordynacja polityk budżetowych ma nadal zasadnicze znaczenie w kontekście przedkładania przez państwa członkowskie programów stabilności i konwergencji oraz planów odbudowy i zwiększania odporności. Po drugie polityka fiskalna powinna pozostać elastyczna i – gdy jest to zasadne – dostosowywać się do zmieniającej się sytuacji. Po trzecie należy unikać przedwczesnego wycofywania wsparcia fiskalnego. Polityka fiskalna jest skutecznym narzędziem, zwłaszcza w warunkach niepewności. Zagrożenia wynikające z wcześniejszego wycofania są większe

¹³ (przyszłe) Zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro: Uzgodniony tekst dostępny jest na stronie internetowej: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/pl/pdf>

niż te związane z utrzymywaniem środków wsparcia przez zbyt długi okres. Ponadto przedwczesne wycofanie spowodowałoby brak równowagi w ogólnej kombinacji polityki fiskalnej i monetarnej w sytuacji, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że przez jakiś czas polityka monetarna będzie operować na poziomie efektywnej dolnej granicy lub na poziomie do niej zbliżonym. Po czwarte gdy zmniejszą się zagrożenia dla zdrowia, działania z zakresu polityki fiskalnej powinny stopniowo skupiać się na bardziej ukierunkowanych środkach promujących odporną i zrównoważoną odbudowę. Po piąte polityka fiskalna powinna uwzględniać wpływ RRF. Ponadto polityka fiskalna powinna uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego i względy stabilności fiskalnej. Państwa członkowskie powinny w ramach odpowiednio uporządkowanego i stopniowego wycofywania wsparcia w postaci środków polityki oraz, we właściwym czasie, prowadzić politykę fiskalną ukierunkowaną na osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.

Te założenia mają wpływ na prowadzenie polityki fiskalnej w najbliższej przyszłości, w szczególności jeśli chodzi o kształt środków, ogólny impuls fiskalny oraz potrzebę uwzględnienia różnorodnych sytuacji państw członkowskich. Zostaną one doprecyzowane w wytycznych zawartych w przyszłym wiosennym pakiecie europejskiego semestru.

Kształt środków wsparcia fiskalnego

Środki wsparcia powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej.

Gdy zmniejszą się zagrożenia dla zdrowia, ciężar wsparcia powinien przenieść się z pomocy doraźnej na bardziej ukierunkowane środki promujące odporną i zrównoważoną odbudowę. Istotne jest, aby środki zachowały swoją skuteczność w czasie i by ich wycofywanie było stopniowe. Jakość środków będzie bardzo ważna dla skutecznego wspierania gospodarki przy ograniczonych zasobach fiskalnych. W miarę znoszenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa i normalizacji aktywności gospodarczej, dalsze wsparcie fiskalne należy ukierunkować na zminimalizowanie długotrwałego osłabienia gospodarczego i zapewnienie szybkiej realokacji zasobów. Jednocześnie rządy będą musiały zacząć eliminować skutki kryzysu, w tym podwyższone poziomy długu publicznego i zadłużenia sektora prywatnego oraz skutki społeczne i wpływ na rynek pracy.

W miarę jak gospodarka i poszczególne sektory będą wkraczać w fazę ożywienia gospodarczego, władze powinny zwiększyć zachęty do zatrudniania pracowników. Ciężar działań powinien przesunąć się z ochrony istniejących stosunków między pracownikami a przedsiębiorstwami na zwiększanie możliwości zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo oraz na wspieranie przechodzenia od wywołanego kryzysem bezrobocia lub systemów zmniejszonego wymiaru czasu pracy na inne możliwości zatrudnienia w odpornych na przyszłe zmiany sektorach. Środki zmniejszające ryzyko wzrostu bezrobocia strukturalnego obejmują rządowe programy na rzecz kształcenia, podnoszenia i zmiany

kwalifikacji oraz ukierunkowane rozszerzenie systemów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w celu wspierania przekwalifikowania zawodowego, a także dobrze zaprojektowane, tymczasowe zachęty do zatrudniania pracowników.

Ukierunkowane środki wsparcia powinny pomóc rentownym, ale wciąż podatnym na zagrożenia przedsiębiorstwom we wznowianiu działalności i dostosowaniu modeli biznesowych. Wsparcie płynnościowe powinno być wycofywane stopniowo w celu zapewnienia, aby skumulowane zobowiązania nie doprowadziły do problemów z wypłacalnością. W przypadku przedsiębiorstw wypłacalnych ale posiadających ograniczoną płynność finansową, które prawdopodobnie odczują skutki kryzysu związanego z COVID-19 tymczasowo, utrzymanie wsparcia ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania problemom związanym z niewypłacalnością. W szczególnych przypadkach uzasadnione mogą być nadal ukierunkowane i tymczasowe obniżki podatku od osób prawnych lub dopłaty do wynagrodzeń. Finansowanie rentownych przedsiębiorstw powinno stać się bardziej zróżnicowane, przy czym większy nacisk należy położyć na kapitał własny i inny kapitał (rozwiązania hybrydowe). Można rozważyć zachęcanie sektora prywatnego do dostarczania kapitału (w formie np. ulg podatkowych w celu wzmocnienia kapitału rentownych przedsiębiorstw mających problemy z wypłacalnością) lub łączenie prywatnego i publicznego wsparcia wypłacalności.

W miarę ożywienia gospodarczego polityka fiskalna powinna priorytetowo traktować większe inwestycje publiczne i prywatne, wspierające przejście na zieloną i cyfrową gospodarkę. Inwestycje te powinny być mądrze wybierane i połączone z reformami, aby zmaksymalizować ich wpływ. Znaczne dodatkowe inwestycje powinny dotyczyć strategicznych celów polityki, a mianowicie zwiększenia wydajności, przyczynienia się do osiągnięcia nowego celu w zakresie klimatu na 2030 r. i celów Europejskiego Zielonego Ładu, zwiększenia zdolności cyfrowych i innych inwestycji, które mają znaczne pozytywne skutki uboczne. Udana strategia odbudowy obejmie również inwestycje promujące włączenie społeczne i równouprawnienie płci, w szczególności poprzez kształcenie i nabywanie umiejętności oraz spójność regionalną. Środki finansowe otrzymane za pośrednictwem RRF na realizację reform i inwestycji również przyczynią się do osiągnięcia tych celów.

Uwzględnianie całkowitego impulsu fiskalnego

Ogólny impuls fiskalny, pochodzący z budżetów krajowych i z RRF, musi zachować swój wspierający charakter w latach 2021 i 2022. Zakres impulsu fiskalnego zapewnianego przez RRF musi zostać wyraźnie uwzględniony w krajowym planowaniu budżetowym, ponieważ nie odzwierciedlają go typowe wskaźniki służące do oceny kursu polityki fiskalnej. Ze względu na udział RRF, przy zwykłych wskaźnikach stosowanych zazwyczaj w nadzorze budżetowym impuls fiskalny, jaki zyskała gospodarka, pozostanie niedoszacowany. Wydatki finansowane z dotacji z RRF stanowią impuls fiskalny, który nie przełoży się na wyższy deficyt lub dług. Ten dodatkowy impuls fiskalny będzie szczególnie ważny dla tych państw członkowskich, w których finansowanie zapewniane przez RRF jest największe w porównaniu z poziomem PKB lub całkowitymi inwestycjami publicznymi.

RRF stwarza wyjątkowe możliwości poprawy sytuacji fiskalnej bez tłumienia wzrostu gospodarczego. Impuls fiskalny i wyższy potencjalny wzrost wynikający ze środków

podjętych w ramach RRF wzajemnie się wzmacniają. W miarę zmniejszania się zagrożeń dla zdrowia i wycofywania środków nadzwyczajnych wdrożenie inwestycji i reform w ramach RRF daje państwom członkowskim szansę na poprawę ich sytuacji fiskalnej w perspektywie średnioterminowej przy jednoczesnym wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. W związku z tym niezbędne jest, aby państwa członkowskie przyjęły zintegrowane podejście do krajowych decyzji dotyczących wydatków i zwiększania dochodów poprzez włączenie RRF do ich średniookresowych strategii budżetowych.

Uwzględnienie różnorodnych sytuacji państw członkowskich

W perspektywie stopniowej normalizacji aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r. polityka fiskalna państw członkowskich powinna stać się bardziej zróżnicowana w 2022 r. Polityka fiskalna państw członkowskich powinna uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, zagrożenia dla stabilności fiskalnej oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych:

- Większe zróżnicowanie kierowanych do państw członkowskich wytycznych dotyczących polityki budżetowej powinno iść w parze z ogólnym wspierającym kursem polityki fiskalnej w 2022 r., co pozwoli uniknąć przedwczesnego wycofania wsparcia fiskalnego. Przedwczesne wycofanie byłoby błędem politycznym mającym negatywny wpływ na aktywność gospodarczą (zarówno w kraju, jak i w innych państwach członkowskich) oraz na zaufanie. Groziłoby osłabieniem tkanki społecznej i gospodarczej oraz utrudniłoby realizację tych priorytetów reform, które przyczynią się do zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej UE oraz spójności regionalnej. Biorąc pod uwagę potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w UE, państwa członkowskie, w których zagrożenia dla stabilności nie są wysokie, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ RRF.
- Zagrożenia dla stabilności zwiększyły się ze względu na poważne skutki kryzysu. Znacznie wyższe poziomy relacji długu do PKB oraz negatywny wpływ kryzysu na tendencje wzrostowe prawdopodobnie doprowadzą do mniej korzystnych trajektorii w perspektywie średnioterminowej¹⁴. Niskie stopy procentowe zapewniają korzystne warunki finansowania dla wszystkich państw członkowskich, zachęcając je do podejmowania wydatków, które mogą pobudzić potencjalny wzrost i pozwolić uniknąć pułapki niskiego wzrostu przy wysokim zadłużeniu. Wiarygodne średniookresowe strategie fiskalne pozwolą ugruntować oczekiwania. Podsumowując, państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić ostrożną politykę fiskalną, zachowując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje z RRF do finansowania dodatkowych projektów inwestycyjnych wysokiej jakości.
- Wszystkie państwa członkowskie powinny skupić się na strukturze i jakości finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetu. Powinny one

¹⁴ Zob.: Komisja Europejska (2020) „Debt Sustainability Monitor 2020”, [Monitor na temat zdolności obsługi zadłużenia w 2020 r.], luty 2021 r. https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

również priorytetowo traktować strukturalne reformy fiskalne, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych.

W okresie po 2022 r. polityka fiskalna powinna nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityki fiskalnej we właściwym czasie na osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie. Należy tego dokonać w sposób łagodzący skutki społeczne i wpływ kryzysu na rynek pracy oraz przyczyniający się do zrównoważonego rozwoju społecznego.

6. Wnioski i dalsze działania

Oczekuje się, że państwa członkowskie przedłożą programy stabilności i konwergencji uwzględniające zalecenia dla poszczególnych krajów na 2020 r., roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz kierunki rozwoju polityki zawarte w niniejszym komunikacie. Plany państw członkowskich dotyczące odbudowy i zwiększania odporności powinny być w pełni spójne z tymi kierunkami polityki.

Jako że ogólna klauzula wyjścia nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu, Komisja oceni programy stabilności i konwergencji i przedstawi skierowane do poszczególnych krajów wytyczne dotyczące polityki budżetowej w ramach wiosennego europejskiego semestru. Proponowane wytyczne będą zgodne z paktem stabilności i wzrostu, a jednocześnie wykorzystywać będą w pełni jego elastyczność, tak by koordynacja polityki fiskalnej była dostosowana do wyjątkowej sytuacji wywołanej pandemią. W oparciu o założenia określone powyżej wnioski Komisji dotyczące wytycznych będą nadal głównie jakościowe oraz będą zawierać – jako element wytycznych średnioterminowych – pewien zróżnicowany element ilościowy. Impuls fiskalny pochodzący z RRF, poprawa sytuacji fiskalnej oraz wdrożenie reform i inwestycji mających na celu pobudzenie potencjalnego wzrostu są wzajemnie korzystne. Zostanie to uwzględnione w proponowanych wytycznych.

W maju 2020 r. Komisja doszła do wniosku, że w obecnej sytuacji nie należy podejmować decyzji o objęciu państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu. Tak jak wiosną 2020 r. Komisja zamierza przygotować sprawozdania na podstawie art. 126 ust. 3. W tym kontekście Komisja zamierza uwzględnić wysoką niepewność, uzgodnione działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte w reakcji na kryzys związany z COVID-19 oraz zalecenia Rady na 2021 r. Podejście Komisji zostanie potwierdzone w ramach wiosennego pakietu europejskiego semestru, w oparciu o dane dotyczące wyników za 2020 r. oraz programy stabilności i konwergencji państw członkowskich.

W ramach wiosennego pakietu europejskiego semestru oraz w następstwie dialogu między Radą a Komisją Komisja oceni również potrzebę dezaktywacji lub dalszego stosowania ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu. Zdaniem Komisji decyzja w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania w 2022 r. powinna być podejmowana w ramach ogólnej oceny stanu gospodarki opierającej się na kryteriach ilościowych. Poziom produkcji w UE lub w strefie euro w porównaniu

z poziomami sprzed kryzysu byłby kluczowym kryterium ilościowym. Obecne wstępne przesłanki wydają się sugerować dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację od 2023 r.

Gdy nastąpi wzrost koniunktury, Komisja zamierza wznowić debatę publiczną na temat ram zarządzania gospodarczego. W przeglądzie przeprowadzonym przez Komisję w lutym 2020 r. wskazano dobrze znane wyzwania związane z ramami fiskalnymi i ich wdrażaniem¹⁵. Ogólne poziomy deficytu i zadłużenia zmniejszyły się, jednak w niektórych państwach członkowskich dług publiczny utrzymywał się na bardzo wysokim poziomie przed obecnym kryzysem. Kurs polityki fiskalnej na szczeblu państw członkowskich był często procykliczny, zarówno w okresach dobrej, jak i złej koniunktury, ponieważ – odpowiednio – nie tworzyły one wystarczających buforów w niektórych okresach lub nie wykorzystywały w wystarczającym stopniu przestrzeni fiskalnej w innych momentach. Struktura finansów publicznych nie stała się również bardziej sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu i inwestycjom. W przypadku dużych wstrząsów gospodarczych zdolność do kierowania kursem polityki fiskalnej w strefie euro była utrudniona ze względu na brak rozważnej polityki w okresach dobrej koniunktury i pozostawała ograniczona tak długo, jak długo opierała się wyłącznie na koordynacji krajowych polityk fiskalnych, przy braku centralnego mechanizmu stabilizacji fiskalnej. Ponadto ramy te stały się coraz bardziej złożone.

Pandemia znacznie zmieniła kontekst debaty publicznej ze względu na wyższe poziomy zadłużenia i deficytu oraz znaczne straty produkcji, zwiększone potrzeby inwestycyjne i związane z tym wprowadzenie nowych narzędzi polityki na szczeblu UE. Ponadto po raz pierwszy zastosowano ogólną klauzulę wyjścia w ramach nadzoru budżetowego. Kryzys uwypuklił zatem skalę i znaczenie wielu wyzwań, które Komisja starała się omówić i podjąć w ramach debaty publicznej. Wznowienie konsultacji publicznych dotyczących ram zarządzania gospodarczego umożliwi Komisji zastanowienie się nad tymi wyzwaniami i wyciągnięcie wniosków. Jednakże w świetle kryzysu związanego z COVID-19 oraz konieczności skupienia się na RRF i natychmiastowych działaniach z zakresu polityki, takie wznowienie będzie opóźnione.

¹⁵ Zob.: Komisja Europejska (2020) „Przegląd zarządzania gospodarczego”, luty 2020 r.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Dodatek

Tabela 1: Przegląd krajowych środków polityki fiskalnej podjętych w reakcji na pandemię COVID-19

UE-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld EUR	% PKB	mld EUR	% PKB	mld EUR	% PKB
Inicjatywy państw członkowskich¹						
A. Środki mające bezpośredni wpływ na budżet²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Wydatki	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Opieka zdrowotna	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Inne	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Dochody	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatyczne stabilizatory³	± 4					
C. Środki na rzecz płynności niemające bezpośredniego wpływu na budżet	2505,9	18,9				
1. Odroczenia płatności podatków	206,5	1,6				
2. Gwarancje publiczne (dostępne ramy) ⁴	1877,0	14,2				
w tym obecny stopień wykorzystania						
(rzeczywiste zobowiązanie warunkowe)	456,0	3,4				
3. Pozostałe	422,4	3,2				

¹ Uwzględnione kwoty obejmują wpływ działań finansowanych ze środków krajowych, bez finansowania zapewnionego np. w ramach inicjatyw UE.

² Wpływ środków wykazywany jest w przyrostach względem 2019 r. w ujęciu memoriałowym (ESA 2010). Prognozy PKB opierają się na prognozie Komisji z zimy 2021 r.

³ Wpływ automatycznych stabilizatorów szacuje się jako wartość rezydualną po odjęciu szacowanego wpływu środków polityki fiskalnej od zmiany salda pierwotnego.

⁴ Dane liczbowe odnoszą się do maksymalnych zaangażowanych środków publicznych, gdyby wszystkie dostępne gwarancje zostały wykorzystane. Wyklucza się gwarancje dotyczące instrumentów na szczeblu unijnym i międzynarodowym. W przypadku Niemiec uwzględniono wielkość dostępnych programów gwarancji, podczas gdy ogólne ramy gwarancji są w rzeczywistości nieograniczone.

Strefa euro	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld EUR	% PKB	mld EUR	% PKB	mld EUR	% PKB
Inicjatywy państw członkowskich¹						
A. Środki mające bezpośredni wpływ na budżet²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Wydatki	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Opieka zdrowotna	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Inne	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Dochody	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automatyczne stabilizatory³	± 4					
C. Środki na rzecz płynności niemające bezpośredniego wpływu na budżet	2164,8	19,2				
1. Odroczenia płatności podatków	112,3	1,0				
2. Gwarancje publiczne (dostępne ramy) ⁴	1790,9	15,9				
w tym obecny stopień wykorzystania						
(rzeczywiste zobowiązanie warunkowe)	448,4	4,0				
3. Pozostałe	261,5	2,3				

¹ Uwzględnione kwoty obejmują wpływ działań finansowanych ze środków krajowych, bez finansowania zapewnionego np. w ramach inicjatyw UE.

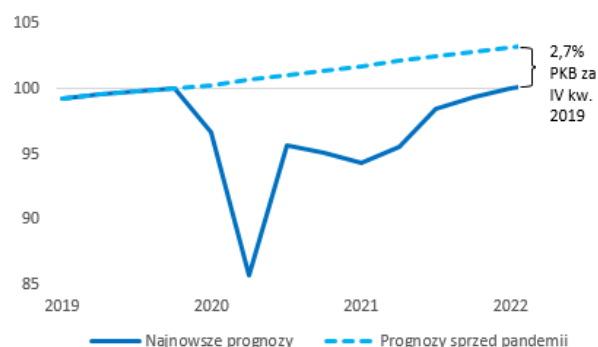
² Wpływ środków wykazywany jest w przyrostach względem 2019 r. w ujęciu memoriałowym (ESA 2010). Prognozy PKB opierają się na prognozie Komisji z zimy 2021 r.

³ Wpływ automatycznych stabilizatorów szacuje się jako wartość rezydualną po odjęciu szacowanego wpływu środków polityki fiskalnej od zmiany salda pierwotnego.

⁴ Dane liczbowe odnoszą się do maksymalnych zaangażowanych środków publicznych, gdyby wszystkie dostępne gwarancje zostały wykorzystane. Wyklucza się gwarancje dotyczące instrumentów na szczeblu unijnym i międzynarodowym. W przypadku Niemiec uwzględniono wielkość dostępnych programów gwarancji, podczas gdy ogólne ramy gwarancji są w rzeczywistości nieograniczone.

Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z zimy 2021 r.

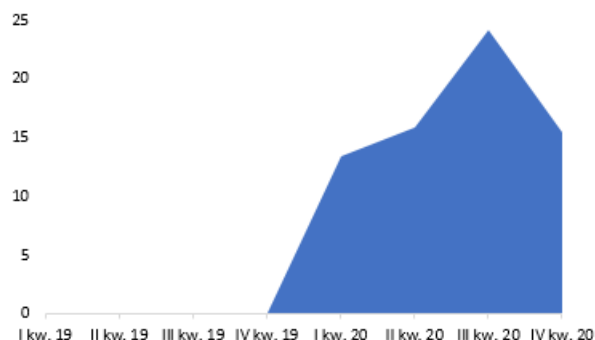
Wykres 1 Realny PKB w UE, 2019-2022 (wskaźnik, IV kw. 2019=100)



Uwaga: Prognozę w wartościach sprzed pandemii na 2022 r. uzyskuje się poprzez ekstrapolację kwartalnych stóp wzrostu na 2021 r.

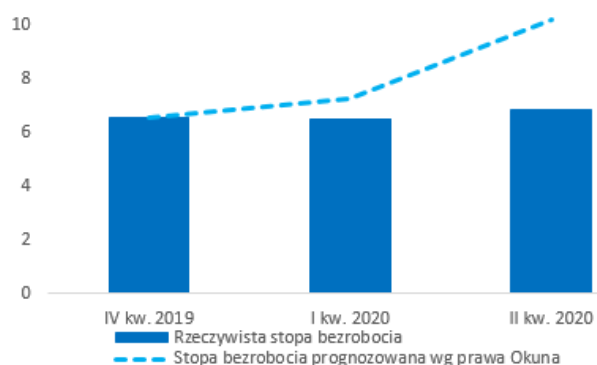
Źródło: Prognoza Komisji Europejskiej z zimy 2020 i 2021 r.

Wykres 2 Światowy wskaźnik niepewności sytuacji pandemicznej, I kw. 2010 – IV kw. 2020



Źródło: Ahir, Bloom and Furceri, „The World Uncertainty Index”, mimeo.

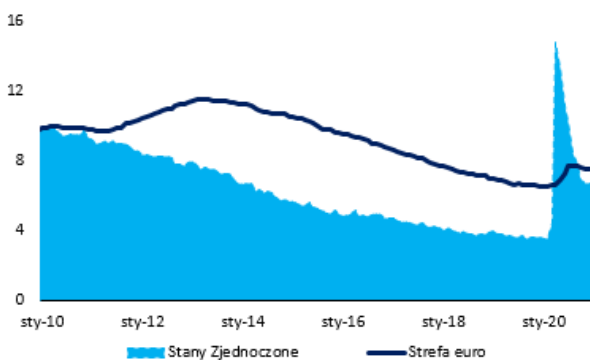
Wykres 3 Rzeczywista stopa bezrobocia w UE i prognoza z wykorzystaniem prawa Okuna, IV kw. 2019 r. – II kw. 2020 r. (%)



Uwaga: Prawo Okuna to empirycznie stwierdzona zależność między bezrobociem a wzrostem realnego PKB.

Źródło: Komisja Europejska na podstawie statystyk Eurostatu dotyczących siły roboczej i rachunków narodowych.

Wykres 4 Stopa bezrobocia w UE i w Stanach Zjednoczonych, styczeń 2010 r.-grudzień 2020 r.(%)



Źródło: Dane Eurostatu.