



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2021 r.
COM(2021) 500 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW I EUROPEJSKIEGO
BANKU INWESTYCYJNEGO**

**Koordinacja polityki gospodarczej w 2021 r.:
przezwyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki**

{SWD(2021) 401 final} - {SWD(2021) 402 final} - {SWD(2021) 403 final} -
{SWD(2021) 404 final} - {SWD(2021) 405 final} - {SWD(2021) 406 final} -
{SWD(2021) 407 final} - {SWD(2021) 408 final} - {SWD(2021) 409 final} -
{SWD(2021) 410 final} - {SWD(2021) 411 final} - {SWD(2021) 412 final}

Koordinacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przezwyciężenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki

1. WPROWADZENIE

Unia Europejska podjęła bezprecedensowe działania w celu zwalczania pandemii COVID-19, złagodzenia skutków kryzysu i skierowania naszej gospodarki na ścieżkę silnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W ciągu ostatniego roku UE i państwa członkowskie wykazały się zdecydowaniem i solidarnością we wprowadzaniu szeregu środków z zakresu polityki w celu zwalczania pandemii, ograniczania jej skutków gospodarczych i społecznych, utrzymania korzystnych warunków finansowania, ochrony integralności jednolitego rynku oraz przygotowania szybkiej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu odbudowy. Według prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2021 r.¹ spadek aktywności gospodarczej był mniejszy, niż wcześniej oczekiwano, dzięki nadzwyczajnym środkom wsparcia mającym na celu zapewnienie płynności przedsiębiorstwom oraz ochronę dochodów i miejsc pracy obywateli UE.

Stanowiące przełom opracowanie szczepionek i wprowadzenie masowych szczepień w Europie poprawiło perspektywy od jesieni. Szczepienia w UE są na dobrej drodze do osiągnięcia celu, jakim jest zaszczepienie 70 % wszystkich dorosłych do lipca bieżącego roku². Zgodnie z prognozą gospodarczą Komisji z wiosny 2021 r. gospodarka UE osiągnie w 2021 r. poziom produkcji w ujęciu kwartalnym sprzed kryzysu, a we wszystkich państwach członkowskich nastąpi odbicie działalności gospodarczej³. Po utrzymującym się w ostatnich latach trendzie spadkowym kryzys wywołany COVID-19 może doprowadzić do zwiększenia zagrożeń dla stabilności makroekonomicznej. Ścisła koordynacja i skuteczne wprowadzenie wszystkich instrumentów polityki UE będzie miało zasadnicze znaczenie dla sprostania tym zagrożeniom i uniknięcia dalszego pogłębiania się nierównowagi.

Opiewający na 750 mld EUR NextGenerationEU jest kluczowym narzędziem, za pomocą którego UE wspiera inwestycje i odbudowę, aby wyjść z obecnego kryzysu silniejszą i bardziej odporną. Uruchomienie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („Instrument”) przyczyni się do uczynienia naszych gospodarek i społeczeństw bardziej zrównoważonymi, sprzyjającymi włączeniu społecznemu, odpornymi i lepiej przygotowanymi na zieloną i cyfrową transformację. Instrument, będący centralnym elementem NextGenerationEU, zapewni państwom członkowskim wsparcie finansowe na wielką skalę. Wyniesie ono do 672,5 mld EUR i będzie udzielane w formie dotacji i pożyczek na finansowanie reform i inwestycji.

Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych określa konkretne działania mające na celu wzmocnienie wymiaru socjalnego we wszystkich obszarach polityki Unii i pomoże zapewnić odbudowę gospodarczą sprzyjającą włączeniu

¹ Europejska prognoza gospodarcza – wiosna 2021 r. *European Economy – Institutional Papers*, 149, maj 2021 r.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: „Wspólny front do walki z COVID-19”, COM(2021) 35 final.

³ W prognozie uwzględniono środki określone w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności dla wszystkich państw członkowskich. W przypadkach, w których w dacie granicznej prognozy szczegóły planów nie były jeszcze w wystarczającym stopniu znane, przyjęto standardowe założenia.

społecznemu⁴. Na Szczycie Społecznym w Porto w dniach 7–8 maja 2021 r. przywódcy UE uznali Europejski filar praw socjalnych za zasadniczy element odbudowy i podkreślili w deklaracji z Porto⁵ swoją determinację do dalszego pogłębiania jego wdrażania na szczeblu unijnym i krajowym. Inicjatywa ta wzmocni dążenia Unii do cyfrowej, zielonej i sprawiedliwej transformacji oraz przyczyni się do osiągnięcia pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej poprzez sprostanie wyzwaniom demograficznym i zapewnienie równych szans dla wszystkich⁶. Trzy nowe główne cele UE, wraz z uzupełniającymi je celami częściowymi, które mają zostać osiągnięte do 2030 r. w dziedzinie zatrudnienia, umiejętności i włączenia społecznego, przyczynią się do postępów w kierunku silnej Europy socjalnej⁷. Ponadto zaktualizowana tablica wskaźników społecznych pomoże monitorować postępy we wdrażaniu zasad filaru praw socjalnych w ramach koordynacji polityki w kontekście europejskiego semestru. Przywódcy UE z zadowoleniem przyjęli również wspólny wniosek europejskich partnerów społecznych dotyczący alternatywnego zestawu wskaźników służących do pomiaru postępu gospodarczego, społecznego i ekologicznego, który to zestaw ma uzupełnić PKB jako probierz dobrobytu do celów trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu⁸.

Zrównoważenie środowiskowe, wydajność, sprawiedliwość i stabilność makroekonomiczna pozostają zasadami przewodnimi programu gospodarczego UE. Koncepcja konkurencyjnego trwałego rozwoju i jego cztery osie, określone na początku kadencji kolegium⁹, nadal stanowią nadrzędne priorytety długoterminowej strategii wzrostu UE zgodne z Europejskim Zielonym Ładem, a tym samym stanowią podstawę planów odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich. Ponadto cyfrowa transformacja naszych społeczeństw, przedsiębiorstw i gospodarek ma kluczowe znaczenie dla zwiększenia wydajności i konkurencyjności Europy na rzecz trwałej odbudowy, zgodnie z cyfrową dekadą¹⁰.

Zapewnienie skutecznej koordynacji polityki w ramach europejskiego semestru ma nadal kluczowe znaczenie dla skierowania gospodarki UE na ścieżkę silniejszego wzrostu po ustaniu kryzysu. Chociaż jego tegoroczny cykl został tymczasowo dostosowany, aby uwzględnić uruchomienie Instrumentu, europejski semestr nadal umożliwia państwom członkowskim prowadzenie dyskusji na temat ich strategii politycznych, wymianę najlepszych praktyk i uzgodnienie wspólnych działań na przyszłość. Państwa członkowskie są zobowiązane do przedstawienia w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności skutecznych działań służących zaradzeniu wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów, lub znacznej części tych wyzwań,

⁴ COM(2021) 102 final, tekst dostępny na stronie: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>

⁵ Tekst dostępny na stronie: <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁶ Zgodnie z różnymi inicjatywami mającymi na celu budowę Unii równości.

⁷ Do 2030 r. co najmniej 78 % ludności w wieku 20–64 lata powinno być zatrudnionych; co najmniej 60 % wszystkich dorosłych (w wieku 25–64 lata) powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach; liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym powinna zmaleć o co najmniej 15 mln (w porównaniu z 2019 r.), w tym o co najmniej 5 mln dzieci.

⁸ Zgodnie z dążeniem Komisji podkreślonym w sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej z 2020 r., COM(2020) 493 final.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-annual-sustainable-growth-strategy_en

¹⁰ Komunikat Komisji z dnia 3 marca 2021 r. „Cyfrowy kompas na 2030 r.: europejska droga w cyfrowej dekadzie”, COM(2021) 118 final.

w tym ich aspektów fiskalnych. W kwestiach wykraczających poza zakres stosowania Instrumentu zalecenia, które nie zostały uwzględnione, zachowują ważność i będą nadal monitorowane w ramach europejskiego semestru.

2. SYTUACJA I PERSPEKTYWY W ZAKRESIE GOSPODARKI I ZATRUDNIENIA

Oczekiwane jest silne odbicie gospodarki UE. Od jesieni ubiegłego roku rygorystyczne środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się COVID-19 doprowadziły do ponownej recesji gospodarczej w UE. W miarę stopniowego znoszenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa i postępowania szczepień oczekuje się, że aktywność gospodarcza w UE zwiększy się we wszystkich państwach członkowskich, a jej dynamika zacznie przyspieszać w drugiej połowie 2021 r., co będzie również odzwierciedleniem impulsu do wzrostu wynikającego z wdrożenia krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności. Tempo ożywienia gospodarczego będzie się różnić w poszczególnych państwach członkowskich i regionach. Przewiduje się, że do końca 2022 r. wszystkie państwa członkowskie UE osiągną swój poziom produkcji w ujęciu kwartalnym sprzed kryzysu.

Ogromne środki fiskalne i szeroki zestaw środków polityki pieniężnej ograniczyły straty w gospodarce i pobudzają jej ożywienie. Dzięki szybkiemu uruchomieniu ogólnej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu¹¹ oraz tymczasowych ram pomocy państwa¹² we wszystkich państwach członkowskich możliwe było wsparcie fiskalne na dużą skalę. Szacuje się, że w 2020 r. całkowite wsparcie fiskalne udzielone przez państwa członkowskie wyniosło ponad 6½ % PKB¹³. W rezultacie zagregowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w strefie euro i w UE wzrósł z rekordowo niskiego poziomu około 0,5 % PKB w 2019 r. do około 7 % w 2020 r. Ponadto EBC wdrożył szeroki zestaw środków z zakresu polityki pieniężnej służących utrzymaniu korzystnych warunków finansowania dla wszystkich sektorów gospodarki, co miało na celu wsparcie aktywności gospodarczej i zapewnienie stabilności cen w średnim okresie. Wzajemnie wzmacniające się efekty polityki fiskalnej i pieniężnej, w połączeniu ze środkami regulacyjnymi i ostrożnościowymi skierowanymi do sektora finansowego, miały kluczowe znaczenie dla złagodzenia skutków kryzysu.

Dzięki środkom wprowadzonym na szczeblu unijnym i krajowym ograniczono wpływ pandemii na rynki pracy w Europie. Wybuch pandemii zakończył sześcioletni okres wzrostu na europejskim rynku pracy – w czwartym kwartale 2019 r. zatrudnionych było 209 mln osób, a stopa bezrobocia wyniosła 6,5 %. Rok później zatrudnienie spadło o 3 mln, a stopa bezrobocia wzrosła do 7,2 %. Biorąc pod uwagę rozmiary wstrząsu, liczba utraconych miejsc pracy była ograniczona. Aby złagodzić jego skutki, państwa członkowskie wdrożyły szeroki wachlarz środków służących utrzymaniu miejsc pracy, takich jak mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i okresowe wprowadzenie przestoju ekonomicznego, które to środki wykorzystano do wsparcia nawet 32 mln miejsc pracy w Europie.

¹¹ Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, COM(2020) 123 final.

¹² Komunikat Komisji: Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, C(2020) 1863 final.

¹³ Mierzone zmianą ich sald pierwotnych w ujęciu rok do roku, na podstawie danych zweryfikowanych w kwietniu 2021 r. przez Eurostat.

Finansowanie unijne – między innymi tymczasowe wsparcie w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (instrument SURE) oraz inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa¹⁴ – odegrało zasadniczą rolę w osiągnięciu tego celu. Do tej pory 19 państw członkowskich otrzymało w ramach SURE pożyczki o wartości ponad 90 mld EUR, które zapewniły wsparcie od 25 do 30 mln osób i od 1,5 do 2,5 mln przedsiębiorstw.

Skutki kryzysu rozłożyły się nierównomiernie w poszczególnych grupach społecznych, sektorach i regionach; najbardziej ucierpiały osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Skutki kryzysu dotknęły w nieproporcjonalnym stopniu osoby młode, kobiety, pracowników o niskich umiejętnościach, migrantów, osoby z niepełnosprawnościami, osoby zatrudnione na czas określony lub mające inne niestandardowe formy zatrudnienia, ale także osoby samozatrudnione. Sytuację tę pogorszył fakt, że przedsiębiorstwa z sektora usług znalazły się w szczególnie ciężkim położeniu, w szczególności te działające w takich ekosystemach branżowych jak turystyka, działalność kulturalna i twórcza. Chociaż wsparcie dochodu i siatki bezpieczeństwa socjalnego zapobiegły dużemu spadkowi dochodów gospodarstw domowych, kryzys związany z COVID-19 ujawnił luki w dostępie do ochrony socjalnej i uwypuklił znaczenie wspierania większej odporności. W związku z tym większość państw członkowskich zwiększyła skalę istniejących systemów, rozszerzając zakres stosowania i tymczasowo łagodząc warunki kwalifikowalności, ale mogłyby one jeszcze bardziej wzmocnić ochronę socjalną dla wszystkich w zrównoważony sposób.

W ogólnym ujęciu zagrożenia dla prognoz wzrostu są zasadniczo zrównoważone. Poziom niepewności będzie jednak utrzymywał się na wysokim poziomie, dopóki pandemia będzie wywierać wpływ na gospodarkę unijną i światową. Pomimo postępów w kampaniach szczepień prognozy nadal obarczone są ryzykiem, które dotyczy sytuacji epidemiologicznej i gospodarczej. Rozwój pandemii może mieć różny przebieg, a efektywność i skuteczność programów szczepień może okazać się większa lub mniejsza, niż zakładano, co będzie wymagało różnych poziomów ograniczeń działalności. Wzrost gospodarczy może być również słabszy, niż się tego oczekuje, jeżeli wsparcie polityczne zostanie wycofane zbyt wcześnie. Jednocześnie zbyt późne wycofanie mogłoby spowodować wystąpienie nieuzasadnionych skutków ubocznych i opóźnić przejście na bardziej zrównoważoną i dostosowaną do przyszłych wyzwań gospodarkę. Z drugiej strony prognozy mogą niedoszacowywać skłonności gospodarstw domowych do konsumpcji, która pozostawała stłumiona przez kilka kwartałów, gdy jednocześnie rosła stopa oszczędności. Ożywienie gospodarcze poza UE może również być silniejsze, niż jest to obecnie spodziewane.

Polityka gospodarcza powinna zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 i 2022 r. W dalszej perspektywie, gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne, polityki należy ukierunkować na minimalizowanie średnioterminowych skutków tego kryzysu. Wdrożenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przyczyni się do zwiększenia wzrostu potencjalnego i zatrudnienia, a tym samym do zmniejszenia zakłóceń równowagi. Na wczesnych etapach kryzysu i podczas izolacji środki wspierania polityki były w dużym stopniu ukierunkowane na zapobieganie utracie miejsc pracy i bankructwom. Pomogło to zapobiec głębokim i długotrwałym stratom dla europejskich gospodarek. W przyszłości ukierunkowane środki wsparcia powinny pomóc rentownym, ale wciąż podatnym na

¹⁴ Za pośrednictwem inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa uruchomiono ponad 23 mld EUR z funduszy UE na walkę z pandemią i jej skutkami gospodarczymi i społecznymi.

zagrożenia przedsiębiorstwom w dostosowaniu modeli biznesowych. Wsparcie powinno stopniowo zacząć koncentrować się na budowaniu zdolności, w tym przez silniejsze ukierunkowanie na szkolenie, rozwój umiejętności, badania naukowe i innowacje oraz wspieranie tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy i transformacji zawodowej. Instrument będzie zatem wspierał inwestycje i reformy, które wzmocnią wzrost potencjalny i zatrudnienie w państwach członkowskich. W rezultacie relacja inwestycji publicznych do PKB w Unii osiągnie w latach 2021 i 2022 najwyższy poziom od ponad dziesięciu lat. W zaktualizowanej nowej europejskiej strategii przemysłowej określono ramy mające przyspieszyć ożywienie gospodarcze w Europie i przejście na czystszy, bardziej cyfrowy i odporniejszy model gospodarczy i przemysłowy, a także umożliwić zbudowanie silniejszego i bardziej odpornego jednolitego rynku¹⁵.

Dalsze reformy i inwestycje państw członkowskich zgodnie z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia będą miały kluczowe znaczenie dla wspierania ożywienia gospodarczego, tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy i sprawnych zmian stanu na rynku pracy przy aktywnym zaangażowaniu partnerów społecznych. W wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia¹⁶ określono w szerszym ujęciu kierunki unowocześnienia instytucji rynku pracy, kształcenia i szkolenia, a także systemów ochrony socjalnej i opieki zdrowotnej, tak aby bardziej sprzyjały włączeniu społecznemu i były bardziej sprawiedliwe. Obejmują one konkretne wskazówki mające na celu łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie i sytuację społeczną oraz osiągnięcie sprawiedliwej społecznie zielonej i cyfrowej transformacji. Biorąc pod uwagę to, że wytyczne te są nadal adekwatne, Komisja proponuje przeniesienie obecnych wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia¹⁷ na 2021 r., podkreślając jednocześnie rolę nowych głównych celów UE i wytycznych politycznych wynikających ze Szczytu Społecznego w Porto.

Ponadto **zalecenie Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE)**¹⁸ zawiera konkretne wytyczne dotyczące stopniowego przechodzenia od stosowania nadzwyczajnych środków służących utrzymaniu miejsc pracy do aktywnych polityk w zakresie rynku pracy niezbędnych do odbudowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu.

3. URUCHOMIENIE INSTRUMENTU NA RZECZ ODBUDOWY I ZWIĘKSZANIA ODPORNOŚCI

Szybkie wdrożenie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ma kluczowe znaczenie dla wsparcia odbudowy. Dzięki niemu nasze gospodarki i społeczeństwa staną się bardziej

¹⁵ Komunikat Komisji z dnia 5 maja 2021 r. „Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r.: tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy”, COM(2021) 350 final.

¹⁶ Upoważnienie na mocy art. 148 TFUE.

¹⁷ Wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia załączono do decyzji Rady (UE) 2020/1512 przyjętej w dniu 13 października 2020 r.

¹⁸ [Zalecenie Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia | Komisja Europejska \(europa.eu\)](#)

zrównoważone, sprzyjające włączeniu społecznemu, odporne i gotowe na zieloną i cyfrową transformację. Za pośrednictwem Instrumentu, który wszedł w życie w dniu 19 lutego 2021 r., w ciągu najbliższych 6 lat dostępne będzie 312,5 mld EUR w formie dotacji i do 360 mld EUR w formie pożyczek na wsparcie reform i inwestycji we wszystkich państwach członkowskich. Instrument będzie zatem bezprecedensową szansą dla wszystkich państw członkowskich na sprostanie kluczowym wyzwaniom strukturalnym i potrzebom inwestycyjnym przy jednoczesnym uwzględnieniu zielonej i cyfrowej transformacji.

Komisja nawiązała intensywną współpracę ze wszystkimi państwami członkowskimi, aby wesprzeć je w opracowaniu ambitnych planów odbudowy i zwiększania odporności. Plany powinny zawierać propozycje inwestycji i reform, które odzwierciedlają specyficzne dla danego państwa członkowskiego wyzwania i okoliczności, w oparciu o dogłębną analizę i wyzwania zidentyfikowane w ostatnich latach w ramach europejskiego semestru. Plany te będą kształtować program reform i inwestycji w państwach członkowskich na nadchodzące lata. Odpowiedzialność kraju za własny rozwój i zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia skutecznej realizacji i trwałego wpływu tych planów. Dlatego też w czasie trwania całego procesu zdecydowanie zachęcano państwa członkowskie do konsultowania się z władzami lokalnymi i regionalnymi, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwami, organizacjami młodzieżowymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami zgodnie z krajowymi ramami prawnymi. Każdy plan krajowy musi zawierać podsumowanie tych konsultacji wraz ze wskazaniem, w jaki sposób odzwierciedlono w planie wkład zainteresowanych stron.

Dotychczas 23 państwa członkowskie przedłożyły swoje plany. Oczekuje się, że pozostałe zostaną przedłożone w najbliższym czasie¹⁹. Po zakończeniu przez Komisję oceny tych planów Rada będzie miała miesiąc na ich zatwierdzenie, co umożliwi rozpoczęcie etapu pierwszych wypłat w formie płatności zaliczkowych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

Oczekuje się, że już przedłożone lub jeszcze przygotowywane plany odbudowy i zwiększania odporności w znacznym stopniu przyczynią się do realizacji sześciu filarów przewidzianych w rozporządzeniu. Zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu każdy plan będzie musiał przyczyniać się w kompleksowy i odpowiednio wyważony sposób do obszarów polityki o znaczeniu europejskim, podzielonych na sześć filarów: zielona transformacja; transformacja cyfrowa; inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, produktywność i konkurencyjność; spójność społeczna i terytorialna; opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna; oraz polityki na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży. Ogólnie rzecz biorąc, Komisja oczekuje, że znaczna część przewidzianych w planach wydatków będzie związana z klimatem²⁰ i cyfryzacją, a także że uwzględnione w nich zostaną środki przyczyniające się do spójności społecznej i terytorialnej oraz odporności. Komisja oczekuje również istotnych reform i inwestycji, które będą obejmować te obszary polityki i pomogą zapewnić kompleksowe uwzględnienie wszystkich sześciu filarów, takich jak środki mające

¹⁹ BE, CZ, DK, DE, IE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE

²⁰ W kategorii tej znajdują się także środki sprzyjające różnorodności biologicznej, gospodarce o obiegu zamkniętym i innym celom środowiskowym.

na celu zwiększenie umiejętności cyfrowych i wyeliminowanie luk w łączności, co przyczyni się do wsparcia transformacji cyfrowej i spójności oraz przyniesie korzyści MŚP.

Środki z narzędzia służącego odbudowie gospodarki – NextGenerationEU w połączeniu z nowymi wieloletnimi ramami finansowymi zapewnią finansowanie UE na poziomie 1,8 bln EUR w latach 2021–2027. NextGenerationEU zapewni 750 mld EUR na energiczne zapoczątkowanie odbudowy za pośrednictwem programów szczegółowych (Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, REACT-EU, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, rozwój obszarów wiejskich, InvestEU, rescEU i „Horyzont Europa”). Przykładowo InvestEU łączy różne instrumenty finansowe służące wspieraniu inwestycji w UE, zapewniając gwarancję UE w wysokości 26,2 mld EUR. Oczekuje się, że w ciągu najbliższych siedmiu lat dzięki InvestEU uruchomione zostaną dodatkowe inwestycje o wartości ponad 370 mld EUR. Środki z NextGenerationEU uzupełniają kwotę 1,074 bln EUR z budżetu UE na lata 2021–2027. Kwota ta obejmuje środki na politykę spójności w wysokości 338,6 mld EUR, które mają na celu wspieranie długoterminowych strategii rozwoju państw członkowskich za pomocą inwestycji.

4. KOORDYNACJA POLITYKI FISKALNEJ

Koordynacja krajowych polityk fiskalnych ma nadal kluczowe znaczenie dla wsparcia ożywienia gospodarczego. Ogólny kurs polityki fiskalnej, z uwzględnieniem budżetów krajowych i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, powinien zachować swój wspierający charakter w latach 2021 i 2022. Polityka fiskalna powinna pozostać elastyczna i – gdy jest to zasadne – dostosowywać się do zmieniającej się sytuacji; należy również unikać przedwczesnego wycofywania wsparcia fiskalnego. Gdy zmniejszą się zagrożenia dla zdrowia, środki polityki fiskalnej powinny stopniowo skupiać się na bardziej ukierunkowanych środkach promujących odporną i zrównoważoną odbudowę. Ponadto, biorąc pod uwagę oczekiwania dotyczące stopniowej normalizacji aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., państwa członkowskie powinny bardziej zróżnicować swoje polityki fiskalne w 2022 r., uwzględniając poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. W miarę umocnienia się ożywienia gospodarczego polityka fiskalna powinna priorytetowo traktować większe inwestycje publiczne i prywatne, wspierające przejście na zieloną i cyfrową gospodarkę.

Ogólna klauzula wyjścia przewidziana w pakcie stabilności i wzrostu będzie nadal stosowana w 2022 r. i ma zostać dezaktywowana od 2023 r. Ogólna klauzula wyjścia umożliwiła państwom członkowskim podjęcie znacznych działań dotyczących wydatków i dochodów, aby zminimalizować gospodarcze i społeczne skutki pandemii. Umożliwiła im również bardziej elastyczną koordynację ich polityk fiskalnych. Jak zapowiedziano w komunikacie z dnia 3 marca 2021 r.²¹, decyzja w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia powinna być podejmowana w ramach ogólnej oceny stanu gospodarki opierającej się na kryteriach ilościowych, przy czym kluczowym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w UE w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się, że poziom aktywności

²¹ Por. komunikat Komisji „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, COM(2021) 105 final z 3.3.2021.

gospodarczej sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.) zostanie osiągnięty około czwartego kwartału 2021 r. w całej UE i w pierwszym kwartale 2022 r. w strefie euro. Na podstawie tej prognozy stwierdzono, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację od 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.

W 2022 r. kurs polityki fiskalnej, wynikający z budżetów krajowych oraz z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, musi zachować wspierający charakter. Wydatki finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnią znaczący impuls fiskalny w 2022 r. i w nadchodzących latach. Wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia umożliwią finansowanie wysokiej jakości projektów inwestycyjnych i pokrycie kosztów reform zwiększających wydajność, nie generując przy tym wyższych deficytów i zadłużenia. Państwa członkowskie powinny wykorzystać finansowanie z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, aby w ten sposób przyczynić się do wsparcia ożywienia gospodarczego, doprowadzić do wyższego wzrostu potencjalnego i stopniowej poprawy ich sytuacji fiskalnej. W szczególności państwa członkowskie o niskim zadłużeniu powinny realizować wspierający kurs polityki fiskalnej, obejmujący impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim zadłużeniu powinny wykorzystać Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze i jednocześnie prowadzić rozsądną politykę fiskalną. Państwa członkowskie powinny utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych. Jednocześnie powinny utrzymywać pod kontrolą wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych, a państwa członkowskie o wysokim zadłużeniu powinny go ograniczać. Dzięki temu środki polityki fiskalnej będą mogły zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych i nie tworząc trwałego obciążenia dla finansów publicznych²².

W okresie po 2022 r. w polityce fiskalnej należy nadal uwzględniać dynamikę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności gospodarczej oraz kwestie stabilności fiskalnej. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, państwa członkowskie powinny prowadzić politykę fiskalną ukierunkowaną na osiągnięcie rozsądnej średniookresowej sytuacji budżetowej i zapewnienie stabilności fiskalnej w średnim okresie. Jednocześnie państwa członkowskie powinny zwiększać inwestycje, aby pobudzać potencjał wzrostu gospodarczego. W świetle obecnego, wciąż wyjątkowo wysokiego poziomu niepewności, między innymi co do wpływu kryzysu oraz reform i inwestycji realizowanych przy wsparciu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na potencjał wzrostu gospodarczego, tegoroczne wytyczne pozostają w większości jakościowe. Bardziej dokładne wytyczne o charakterze ilościowym na późniejsze lata powinny zostać wydane w 2022 r., kiedy poziom niepewności dostatecznie się obniży.

Komisja oceniła zgodność z kryteriami deficytu i długu w 2020 r. Z uwagi na to, że uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia nie powoduje zawieszenia procedur przewidzianych w pakcie stabilności i wzrostu, Komisja Europejska kontynuuje roczny cykl nadzoru budżetowego. Komisja wydała sprawozdanie²³ (zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu

²² Por. zalecenia Komisji dotyczące zaleceń Rady zawierających opinie Rady w sprawie programów stabilności lub konwergencji, które zostały przyjęte równocześnie z niniejszym komunikatem.

²³ Opracowanie zbiorczego sprawozdania na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE, które obejmuje 26 państw członkowskich, zamiast sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów na podstawie wspomnianego artykułu, jest podejściem jednorazowym zastosowanym z uwagi na wyjątkowe obciążenie pracą w związku

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE), w którym oceniła zgodność z kryteriami deficytu i długu we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Rumunii²⁴. W tym kontekście Komisja wzięła pod uwagę wysoki poziom niepewności, uzgodnione działania z zakresu polityki fiskalnej w odpowiedzi na kryzys wywołany COVID-19 oraz zalecenia Rady na 2021 r. Analiza, w której odpowiednio uwzględniono wszystkie istotne czynniki, wskazuje, że *kryterium deficytu* określone w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 spełniają trzy państwa członkowskie, zaś nie spełniają go 23 państwa. 13 państw członkowskich nie spełnia *kryterium długu* określonego w Traktacie i w rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997. Wybuch pandemii COVID-19 spowodował nadzwyczajne skutki makroekonomiczne i fiskalne oraz wyjątkową niepewność, w tym w odniesieniu do wytyczenia wiarygodnej ścieżki polityki fiskalnej. Biorąc pod uwagę wysoki poziom niepewności, uzgodnione działania z zakresu polityki fiskalnej w odpowiedzi na kryzys wywołany COVID-19 oraz zalecenia Rady z dnia 20 lipca 2020 r.²⁵, Komisja uważa, że w tym momencie nie należy podejmować decyzji o objęciu państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu. W przypadku Rumunii, wobec której procedurę nadmiernego deficytu wszczęto na podstawie danych za 2019 r., Komisja zaleca aktualizację ścieżki dostosowania w celu korekty nadmiernego deficytu w 2024 r. Komisja ponownie oceni sytuację budżetową państw członkowskich na podstawie prognozy gospodarczej z jesieni 2021 r. oraz projektów planów budżetowych na 2022 r., które mają zostać przedłożone przez państwa członkowskie należące do strefy euro do dnia 15 października 2021 r.

Jakość finansów publicznych ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania polityki fiskalnej W 2020 r. państwa członkowskie bardzo szybko reagowały, wprowadzając środki nadzwyczajne, aby walczyć z pandemią oraz wspierać dochody przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. W miarę jak zmniejsza się ryzyko zdrowotne, należy przekierowywać politykę gospodarczą z działań nadzwyczajnych na osiąganie celów związanych z odbudową. Jakość środków budżetowych powinna zapewnić trwałe ożywienie gospodarcze sprzyjające włączeniu społecznemu. Państwa członkowskie w sposób priorytetowy powinny traktować inwestycje pobudzające wzrost gospodarczy, w szczególności wspierające zieloną i cyfrową transformację. Niezwykle istotne jest skupienie się na fiskalnych reformach strukturalnych, w tym mających na celu wspieranie efektywnego wydatkowania i wysokiej jakości zarządzania finansami publicznymi. Po stronie dochodów niezbędne są również reformy mające na celu przejście z opodatkowania pracy na podatki ekologiczne, które są mniej zakłócające oraz zapobiegają szkodliwej konkurencji podatkowej i agresywnemu planowaniu podatkowemu. Pomoże to zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczyni się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym przez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów opieki zdrowotnej i ochrony socjalnej dla wszystkich obywateli. Po natychmiastowej reakcji na kryzys w 2020 r. niektóre państwa członkowskie wznowiły realizację planów mających na celu poprawę przeglądu i oceny wydatków. Usprawnienie

z uruchomieniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz oceną przez Komisję planów złożonych przez państwa członkowskie.

²⁴ W sprawozdaniu nie omówiono sytuacji Rumunii, która jest obecnie jedynym państwem członkowskim objętym procedurą nadmiernego deficytu.

²⁵ Rada zaleciła państwom członkowskim wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zwalczania pandemii COVID-19, zapewnienia funkcjonowania gospodarki, a następnie wspierania ożywienia gospodarczego. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, państwa członkowskie powinny prowadzić politykę fiskalną ukierunkowaną na osiągnięcie rozsądnej średniookresowej sytuacji fiskalnej i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększaniu inwestycji. Zob. Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 1.

przeglądu wydatków publicznych przez budowanie zdolności, poprawę zarządzania i ściślejsze powiązanie z cyklem budżetowym zostało ujęte jako ważna reforma w niektórych pakietach na rzecz odbudowy. Skuteczniejsza ocena strategii politycznych oraz położenie większego nacisku na priorytety polityczne odgrywają istotniejszą rolę w planowaniu budżetu. Niektóre państwa członkowskie opracowują także praktyki ekologicznego planowania budżetu, aby nasilić działania w dziedzinie klimatu i środowiska. Praktyki te pozwolą tym państwom ocenić ekologiczne elementy ich polityki budżetowej oraz zapewnić spójność wydatków i dochodów publicznych z celami środowiskowymi. Komisja kontynuuje dialog i wsparcie w zakresie opracowywania i ulepszania procesów i praktyk, które podnoszą jakość finansów publicznych.

5. ZAKŁÓCENIA RÓWNOWAGI MAKROEKONOMICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Komisja stwierdziła słabości makroekonomiczne związane z zakłóceniami i nadmiernymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej w 12 państwach członkowskich W sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania z 2021 r. wskazano te państwa członkowskie jako kwalifikujące się do szczegółowej oceny sytuacji²⁶. W rozumieniu procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej w trzech państwach członkowskich (Cypr, Grecja i Włochy) w dalszym ciągu występują *nadmierne zakłócenia równowagi*, zaś w dziewięciu (Chorwacja, Francja, Hiszpania, Irlandia, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Rumunia i Szwecja) – *zakłócenia równowagi* makroekonomicznej. Uruchomienie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie miało kluczowe znaczenie dla ograniczenia istniejących zakłóceń równowagi makroekonomicznej, ponieważ zapewni wsparcie dla reform i inwestycji stanowiących odpowiedź na wyzwania stwierdzone w poprzednich cyklach europejskiego semestru.

Główne źródła zakłóceń równowagi są w dużej mierze te same co przed rokiem, ale ryzyko wzrosło Choć kryzys wywołany COVID-19 nie zmienił zasadniczo charakteru zakłóceń równowagi w państwach członkowskich, utrudnił on ograniczanie tych zakłóceń i może zwiększyć ryzyko dla stabilności makroekonomicznej. Dług publiczny i zadłużenie sektora prywatnego wyraźnie wzrosły, co można w dużym stopniu wyjaśnić nie tylko recesją, ale także strategiami politycznymi mającymi na celu zaradzenie pandemii oraz wspieranie gospodarki i odbudowy. W niektórych państwach członkowskich utrzymują się duże nadwyżki obrotów bieżących. Szereg państw z wysokim poziomem zadłużenia jednocześnie odnotowuje niski wzrost potencjalny. W tych przypadkach efektywne wykorzystanie Instrumentu do wspierania sprzyjających wzrostowi inwestycji i reform będzie odgrywało zasadniczą rolę. Po wygaśnięciu środków wsparcia trudności ze spłatą zadłużenia mogą się przełożyć na kredyty zagrożone. Z drugiej strony niektóre słabości związane z presją konkurencyjności kosztowej zmniejszyły się podczas kryzysu wywołanego COVID-19.

²⁶ Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania 2021, COM(2020) 745 final.

Na obecnym etapie zmiana klasyfikacji zakłóceń nie wydaje się uzasadniona. Kryzys wywołany COVID-19 może zwiększać ryzyko dla stabilności makroekonomicznej, ale nie w sposób, który wymagałby zmiany klasyfikacji zakłóceń na tym etapie. Stale wysoki poziom niepewności wymaga ścisłego monitorowania zakłóceń równowagi i ryzyka dla stabilności makroekonomicznej przy silnym ukierunkowaniu na przyszłość.

- Na Cyprze, w Grecji i we Włoszech nadal występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej związane z wysokim poziomem długu publicznego i dużym odsetkiem kredytów zagrożonych, pomimo stałych i znacznych postępów w tym obszarze. Cypr i Grecja odnotowują ponadto wysoki poziom zadłużenia zewnętrznego, a Cypr dodatkowo także wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego. Wzrost potencjalny jest zbyt niski, by mógł sprzyjać zmniejszeniu zadłużenia.
- Zakłócenia równowagi w Chorwacji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii obejmują wysokie poziomy zadłużenia sektora prywatnego, długu publicznego i zadłużenia zewnętrznego, natomiast we Francji do zakłóceń równowagi przyczyniają się stale rosnące poziomy długu publicznego i zadłużenia sektora prywatnego. Dla tych państw członkowskich w dalszym ciągu ważne jest zapewnienie wzrostu wydajności i konkurencyjności. W Rumunii zmniejszają się straty konkurencyjności, ale utrzymuje się duży deficyt obrotów bieżących i konieczne jest zdecydowane odwrócenie tendencji fiskalnych po wielu latach, gdy ulegały one pogorszeniu. Niemcy i Niderlandy notują stale duże nadwyżki obrotów bieżących związane z nadmiarem oszczędności w stosunku do inwestycji, do czego w Niderlandach dokłada się jeszcze wysokie zadłużenie sektora prywatnego. W Szwecji nie słabnie wzrost już wysokich cen nieruchomości mieszkalnych, a duże i wciąż rosnące zadłużenie gospodarstw domowych nadal budzi niepokój.

W dodatku 1 przedstawiono więcej szczegółów na temat specyficznych dla poszczególnych państw aspektów analizy zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

6. DOSTOSOWANIE EUROPEJSKIEGO SEMESTRU

Z uwagi na fakt, że europejski semestr i wczesne etapy Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w dużej mierze się pokrywają, konieczne było tymczasowe dostosowanie cyklu europejskiego semestru w 2021 r. do uruchomienia Instrumentu. Umożliwia to Komisji i państwom członkowskim skupienie się podczas tegorocznego cyklu na przygotowaniu planów odbudowy i zwiększania odporności, które stanowią główny, ukierunkowany na przyszłość, dokument odniesienia dla programu reform i inwestycji państw członkowskich. Jednocześnie kontynuowany był nadzór nad zakłóceniami równowagi makroekonomicznej z naciskiem na ryzyka pojawiające się w związku z kryzysem wywołanym COVID-19, które w stosownych przypadkach omawiano z państwami członkowskimi podczas dyskusji poświęconych ich projektom planów.

W przyszłej rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. przedstawione zostaną najważniejsze elementy kolejnego cyklu europejskiego semestru. Pierwszy rok realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności trzeba będzie monitorować w oparciu o roczne ramy koordynacji w kontekście europejskiego semestru. W związku z tym rozporządzenie ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przewiduje, że państwa członkowskie powinny dwa razy w roku składać sprawozdania na temat postępów w realizacji swoich planów w ramach europejskiego semestru. Monitorowanie postępów we wdrażaniu zasad Europejskiego filaru praw

socjalnych będzie musiało zostać włączone do europejskiego semestru, co podkreślili przywódcy UE podczas Szczytu Społecznego w Porto. W rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. określone zostaną konkretne działania dotyczące organizacji ram zarządzania europejskiego semestru w 2022 r. Na tej podstawie Komisja nawiąże dialog z Parlamentem Europejskim, Radą, państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i innymi właściwymi zainteresowanymi podmiotami.

7. DALSZE KROKI

Komisja z zadowoleniem przyjmuje zatwierdzenie decyzji w sprawie zasobów własnych przez wszystkie państwa członkowskie. Otwiera to Komisji drogę do rozpoczęcia zaciągania pożyczek w ramach NextGenerationEU w celu wypłaty środków, w tym płatności zaliczkowych z tytułu dotacji i pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.

W drugiej połowie czerwca Komisja zacznie przyjmować wnioski dotyczące decyzji wykonawczych Rady w sprawie planów odbudowy i zwiększania odporności. Komisja oczekuje szybkiego przyjęcia decyzji przez Radę, aby zapewnić terminową realizację planów, co umożliwi trwale i sprzyjające włączeniu społecznemu ożywienie gospodarcze zgodnie z konkluzjami przywódców UE na szczycie w Porto. Komisja jest też gotowa, na wniosek państw członkowskich, udzielić im pomocy technicznej oraz wesprzeć odpowiednie organy w jak najlepszym wykorzystaniu unijnych funduszy.

Komisja przyjmuje z zadowoleniem intensywną i konstruktywną współpracę wszystkich instytucji UE, w szczególności za pośrednictwem dialogu w sprawie odbudowy i zwiększania odporności. Silne zaangażowanie Parlamentu Europejskiego będzie niezbędne, aby zapewnić większą przejrzystość i rozliczalność podczas wdrażania Instrumentu. Komisja zobowiązuje się w pełni do dzielenia się z Parlamentem i Radą wszystkimi istotnymi informacjami oraz do należytego uwzględniania opinii wyrażonych przez Parlament w kontekście wspomnianego dialogu, zgodnie z wymogami przewidzianymi w rozporządzeniu.

Komisja wzywa państwa członkowskie do zapewnienia, aby plany odbudowy i zwiększania odporności zostały w pełni zrealizowane, z zachowaniem wyznaczonych terminów i w drodze głębokiego dialogu z partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i innymi zainteresowanymi podmiotami.

DODATEK 1 – WNIOSKI ZE SZCZEGÓŁOWYCH OCEN ZAKŁÓCEŃ RÓWNOWAGI MAKROEKONOMICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE

W przypadku 12 państw członkowskich, które objęto szczegółową oceną sytuacji, klasyfikacja zakłóceń i nadmiernych zakłóceń równowagi została potwierdzona. W szczegółowej ocenie sytuacji bada się, jak poważne są zakłócenia równowagi, jak się zmieniały i będą zmieniać w przyszłości oraz jakie środki są wobec nich podejmowane w ramach polityki. Uwzględnia się również istotne efekty zewnętrzne oraz systemowe transgraniczne skutki zakłóceń równowagi.

Kontekst oceny podatności na zagrożenia w tym roku różni się od analizy w zeszłorocznych szczegółowych ocenach sytuacji. W 2020 r. wysiłki w ramach polityki na ogół skupiały się na zwalczaniu i łagodzeniu skutków pandemii oraz wspieraniu trwałej odbudowy, co samo w sobie ma sprzyjać korekcie zakłóceń równowagi, ale zaistniała też potrzeba kontroli ryzyka dla stabilności makroekonomicznej w średnim okresie. Perspektywa przyszłościowa ma więc kluczowe znaczenie w ocenie ryzyka. Poziom niepewności jednak wciąż jest wysoki, trudno jest więc ocenić w pełni skutki kryzysu. Wymaga to stałego i ścisłego monitorowania zakłóceń równowagi oraz ryzyka dla stabilności makroekonomicznej. Zakłócenia równowagi były przedmiotem dyskusji z państwami członkowskimi na etapie przygotowywania planów odbudowy i zwiększania odporności, ponieważ Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności stwarza wyjątkową szansę skorygowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz zaspokojenia potrzeb w zakresie inwestycji i reform. Analizy strategii politycznych zawarte w obecnych szczegółowych ocenach sytuacji zostały sfinalizowane przed formalnym złożeniem planów odbudowy i zwiększania odporności, dlatego nie uwzględniają informacji ujętych w tych planach. Choć w momencie publikacji niniejszego komunikatu ocena przez Komisję planów odbudowy i zwiększania odporności jest wciąż w toku i nie można przesądzić o jej wyniku, skuteczna realizacja tych planów stwarza możliwość korekty istniejących zakłóceń równowagi.

Ogólnie rzecz biorąc, źródłem ryzyka i słabości makroekonomicznych są te same czynniki, które stwierdzono we wcześniejszych analizach. Kryzys wywołany COVID-19 zahamował redukcję zakłóceń równowagi makroekonomicznej obserwowaną w minionej dekadzie, ale nie w sposób, który wymagałby zmiany klasyfikacji zakłóceń na tym etapie. W kilku państwach członkowskich już przed pandemią występowały łącznie wysokie poziomy zadłużenia sektora prywatnego, długu publicznego i zadłużenia zewnętrznego. W innych państwach problem wysokiego zadłużenia dotyczył jedynie sektora instytucji rządowych i samorządowych albo sektora prywatnego. W 2020 r. relacja długu do PKB we wszystkich tych przypadkach zwiększyła się, odzwierciedlając gwałtowne załamanie aktywności gospodarczej i znaczny wzrost poziomu zaciąganych pożyczek, zwłaszcza przez przedsiębiorstwa i sektor instytucji rządowych i samorządowych, na cele związane z łagodzeniem skutków pandemii oraz zapobieganiem jeszcze poważniejszemu pogorszeniu sytuacji gospodarczej i stabilności makroekonomicznej. Tymczasowe moratoria na spłatę długu dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych pozwoliły dłużnikom spłacać kredyty i ograniczyły ryzyko niedoborów płynności.

Dynamika zadłużenia sektora prywatnego i długu publicznego może w przyszłości stanowić większe wyzwanie, oczekuje się jednak poprawy sytuacji w związku z odbudową. Niektóre państwa zmagające się z problemem wysokiego zadłużenia notują także niski wzrost potencjalny. Kryzys może jeszcze bardziej zahamować wzrost, zwłaszcza

w krajach, w których sektory znajdujące się w trudniejszej sytuacji mają większy udział w gospodarce, co ograniczy ogólne tempo zmniejszenia zadłużenia. To pokazuje, jak ważną rolę odgrywa skuteczna realizacja Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności we wspieraniu wyższego wzrostu potencjalnego i większego ożywienia gospodarczego oraz w korygowaniu zakłóceń równowagi. Rosnące trudności ze spłatą zadłużenia mogą skutkować w przyszłości wzrostem liczby kredytów zagrożonych, zwłaszcza w sektorach bardziej dotkniętych kryzysem oraz po wygaśnięciu moratoriów na spłatę długu i innych środków wsparcia. Z tego względu, choć odporność banków poprawiła się w ostatnich latach, mogą one odczuwać negatywne skutki z opóźnieniem i w dłuższym okresie, co może wpłynąć na podaż kredytów, a co za tym idzie na dynamikę ożywienia gospodarczego.

Podczas kryzysu wywołanego COVID-19 bilans płatniczy był w większości stabilny. Deficyty obrotów bieżących na ogół uległy tylko niewielkim zmianom, ponieważ oszczędności netto sektora instytucji rządowych i samorządowych i sektora prywatnego wzajemnie się kompensowały. Wyjątek stanowiły państwa najbardziej narażone na spadek turystyki zagranicznej, w których w 2020 r. nastąpiło bardziej wyraźne pogorszenie salda obrotów bieżących, a w roku bieżącym i przyszłym może nie dojść do pełnej poprawy. Jednocześnie jednak nie uległy zmianie duże nadwyżki obrotów bieżących w niektórych krajach, ani nadwyżka obrotów bieżących całej strefy euro. Ujemne międzynarodowe pozycje inwestycyjne netto pogorszyły się w 2020 r., ale nie oczekuje się ich dalszego pogorszenia w roku bieżącym ani przyszłym. Warunki finansowania zewnętrznego były korzystne, z wyjątkiem krótkiego okresu zwiększonej niechęci do ryzyka na światowych rynkach finansowych zaraz po wybuchu kryzysu, która dotyczyła w szczególności państw nienależących do strefy euro.

Stą eksansja notowana w latach przed kryzysem wywołała presję spowodowaną przegrzaniem rynku, co znalazło odzwierciedlenie w spadku konkurencyjności kosztowej i gwałtownym wzroście cen nieruchomości mieszkalnych. W czasie kryzysu wywołanego COVID-19 nastąpiło złagodzenie strat konkurencyjności kosztowej oraz – w mniejszym stopniu – spowolnienie wzrostu cen mieszkań. Oczekuje się, że sytuacja w zakresie konkurencyjności kosztowej ustabilizuje się, wraz ze spowolnieniem wzrostu płac na rynku pracy wyraźnie osłabionym wskutek COVID-19 oraz w miarę jak cykliczny wzrost wydajności osłabi presję na jednostkowe koszty pracy w roku bieżącym i przyszłym. Jeżeli chodzi o ceny nieruchomości mieszkalnych, w państwach, w których ryzyko zawyżania cen jest bardziej wyraźne, nadal notuje się dynamiczny wzrost cen. W niektórych przypadkach nie da się jednak wykluczyć, że wygaśnięcie moratoriów na spłatę długu oraz wycofanie innych tymczasowych środków wsparcia może wywołać presję hamującą wzrost cen mieszkań, zwłaszcza w państwach, w których dochody gospodarstw domowych bardziej ucierpiały wskutek kryzysu.

Państwa, w których występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej

- W **Grecji** występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości związane są z wysokim poziomem długu publicznego, niepełnym przywróceniem równowagi zewnętrznej oraz dużym odsetkiem kredytów zagrożonych, w sytuacji wysokiego bezrobocia i niskiego wzrostu potencjalnego. Kryzys wywołany COVID-19 przerwał proces dostosowań rozpoczęty w poprzednich latach. Dług publiczny znacznie wzrósł w 2020 r. i oczekuje się, że zacznie powoli maleć dopiero w 2022 r. Dług publiczny przypada w większości na wierzycieli z sektora oficjalnego, co wraz ze znacznym buforem gotówkowym chroni Grecję przed wahaniami krótkoterminowymi. W ostatnim czasie nastąpiło zwiększenie deficytu obrotów

bieżących, który według prognoz pozostanie wysoki, w znacznej mierze z powodu wpływu kryzysu wywołanego COVID-19 na duży sektor turystyki. Pomimo znacznych spadków w ostatnich latach odsetek kredytów zagrożonych wciąż jest wysoki i istnieje ryzyko, że jeszcze wzrośnie po wycofaniu tymczasowych środków wsparcia. Wysiłki zmierzające do poprawy perspektyw wzrostu napotykają na przeszkody w postaci uszczuplonego kapitału rzeczowego, starzejącego się społeczeństwa i migracji zewnętrznej pracowników z odpowiednimi umiejętnościami. Niski potencjalny wzrost gospodarczy utrudnia zmniejszenie zadłużenia.

- We **Włoszech** występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości związane są z wysokim poziomem długu publicznego oraz utrzymującą się od dłuższego czasu słabą dynamiką wydajności i mają one znaczenie transgraniczne w sytuacji niestabilności na rynku pracy i w sektorze bankowym. Wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł gwałtownie w 2020 r., w efekcie spadku PKB oraz działań fiskalnych w reakcji na kryzys wywołany COVID-19, i oczekuje się, że zacznie powoli zmniejszać się dopiero w 2022 r. Wydajność pracy w 2020 r. wzrosła, ale długoterminowy wzrost wydajności wciąż utrudniają bariery dla inwestycji prywatnych i publicznych oraz ograniczenia dla wzrostu najbardziej produktywnych przedsiębiorstw. Wskaźniki aktywności zawodowej i zatrudnienia pozostają poniżej średniej unijnej. Bardzo powolny wzrost wydajności wraz z niskimi wskaźnikami zatrudnienia hamują potencjalny wzrost gospodarczy, co z kolei ogranicza przestrzeń dla zmniejszenia zadłużenia. Choć w latach przed kryzysem wywołanym COVID-19 włoski sektor bankowy stał się bardziej stabilny i odporny, wciąż jest on podatny na zagrożenia. W szczególności, w ostatnich latach nastąpiło zmniejszenie odsetka kredytów zagrożonych, ale nadal jest on stosunkowo wysoki i istnieje ryzyko, że wzrośnie po wycofaniu tymczasowych środków wsparcia.
- Na **Cyprze** występują nadmierne zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości związane są z wysokimi poziomami zadłużenia zewnętrznego, długu publicznego i zadłużenia sektora prywatnego, a także wciąż dużym odsetkiem kredytów zagrożonych przy jednoczesnym znaczącym deficycie obrotów bieżących. Deficyt obrotów bieżących wzrósł znacząco w 2020 r., osiągając wielkość dwucyfrową, w efekcie istotnego spadku turystyki zagranicznej podczas kryzysu wywołanego COVID-19, i w krótkiej perspektywie prognozowane jest tylko niewielkie zmniejszenie tego deficytu. Zadłużenie zewnętrzne wciąż jest wysokie, a ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto, nawet bez uwzględniania spółek specjalnego przeznaczenia, pogarsza się, częściowo z powodu dużego deficytu obrotów bieżących. Kryzys wywołany COVID-19 przerwał zmniejszanie zadłużenia sektora prywatnego, a wysokie wskaźniki zadłużenia wzrosły jeszcze w 2020 r., głównie na skutek spadku PKB. Odsetek kredytów zagrożonych należy do najwyższych w UE, pomimo wyraźnej redukcji w ostatnich latach, i istnieje ryzyko, że ponownie wzrośnie po wycofaniu tymczasowych środków wsparcia. Wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł znacząco w 2020 r., ale już w tym roku spodziewany jest powrót tendencji spadkowej.

Państwa, w których występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej

- W **Niemczech** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Utrzymuje się wysoka nadwyżka obrotów bieżących, która odzwierciedla niski poziom inwestycji w stosunku do oszczędności i ma znaczenie transgraniczne. Oczekuje się, że po

obserwowanym od 2015 r. stopniowym zmniejszaniu nadwyżki obrotów bieżących wzrosła ona w 2021 r., a następnie zaczęła się znów obniżać w 2022 r., przy czym jej poziom pozostanie wysoki, ale niższy niż przed kryzysem. W 2020 r. nastąpił dalszy wzrost inwestycji publicznych w odpowiedzi na kryzys, podczas gdy poziom inwestycji prywatnych spadł. Wyższe oszczędności netto sektora prywatnego w 2020 r. zostały w dużej mierze zniwelowane przez wyższy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, co spowodowało, że zmiany salda obrotów bieżących były niewielkie. Poziom inwestycji wyrażony jako odsetek PKB pozostaje umiarkowany pomimo korzystnych warunków finansowania i istniejących już na długo przed kryzysem COVID-19 potrzeb inwestycyjnych, a także niskiego ryzyka dla stabilności fiskalnej w średnim okresie. Oszczędności netto gospodarstw domowych wzrosły dodatkowo w 2020 r. z uwagi na ograniczone możliwości wydawania pieniędzy i oczekuje się, że w 2022 r. zasadniczo powrócą do poziomu sprzed pandemii.

- W **Irlandii** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Utrzymują się słabości związane z wysokimi poziomami zadłużenia sektora prywatnego i długu publicznego oraz zobowiązaniami zagranicznymi netto. Dług publiczny mierzony różnymi wskaźnikami wciąż jest wysoki i istnieje ryzyko jego dalszego wzrostu w związku z możliwymi zmianami przepisów dotyczących opodatkowania osób prawnych oraz reformami w zakresie międzynarodowego opodatkowania. Wysokie jest zadłużenie sektora prywatnego. Zadłużenie przedsiębiorstw ulega zawyżeniu z uwagi na obecność korporacji wielonarodowych, z których większość ma bardzo niewielkie powiązania z gospodarką krajową. Zadłużenie gospodarstw domowych wyrażone jako odsetek dochodu do dyspozycji brutto gospodarstw domowych należy do najwyższych w UE. Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto wciąż jest wysoce ujemna, ale poprawia się i jest w większości efektem działalności korporacji wielonarodowych i funduszy wspólnego inwestowania, mających niewielkie powiązania z gospodarką krajową.
- W **Hiszpanii** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości związane są z wysokim zadłużeniem zewnętrznym i wewnętrznym, zarówno sektora instytucji rządowych i samorządowych, jak i sektora prywatnego, w sytuacji wysokiego bezrobocia, i mają znaczenie transgraniczne. Utrzymuje się ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto, ale w 2021 r. powinna się ponownie stopniowo poprawiać. Kryzys wywołany COVID-19 miał poważne negatywne skutki dla turystyki. Saldo obrotów bieżących pogorszyło się z powodu kryzysu, ale przewiduje się, że w roku bieżącym i następnym będzie w przybliżeniu w równowadze. Dług publiczny znacznie wzrósł w 2020 r. w wyniku recesji i środków wsparcia wprowadzonych w celu złagodzenia skutków kryzysu. Według prognoz dług publiczny zmniejszy się bardziej znacząco w przyszłym roku, z uwagi na stale wysoki, lecz malejący deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zmniejszenie zadłużenia sektora przedsiębiorstw i sektora gospodarstw domowych uległo zahamowaniu w świetle kryzysu wywołanego COVID-19. Wskaźnik bezrobocia wzrósł w 2020 r., ale według prognoz powinien zacząć spadać w 2022 r.
- We **Francji** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości związane są z wysokim poziomem długu publicznego, słabą konkurencyjnością i niskim wzrostem wydajności, które to czynniki mają znaczenie transgraniczne. W 2020 r., w związku z recesją i kompleksowymi środkami mającymi ograniczyć kryzys

wywołany COVID-19, wyraźnie wzrósł dług publiczny, a jego powolny spadek ma zacząć się w 2022 r. Wysokie jest też zadłużenie sektora prywatnego i od kilku lat również wzrasta, choć w 2020 r. nominalnemu wzrostowi zadłużenia towarzyszyło zwiększenie buforów płynnościowych przedsiębiorstw. Pomimo pozytywnych tendencji, notowanych w okresie przed kryzysem wywołanym COVID-19, nie udało się nadrobić wcześniejszych strat w zakresie konkurencyjności. Ponadto długoterminowy wzrost wydajności utrzymuje się na umiarkowanym poziomie, co również uniemożliwia dalsze zwiększenie konkurencyjności, hamuje wzrost potencjalny i w ten sposób ogranicza przestrzeń dla zmniejszenia zadłużenia publicznego i prywatnego.

- W **Chorwacji** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości dotyczą długu publicznego, zadłużenia sektora prywatnego i zadłużenia zewnętrznego w kontekście niskiego potencjalnego wzrostu gospodarczego. Saldo obrotów bieżących w 2020 r. przybrało wartość ujemną, odzwierciedlając wpływ kryzysu wywołanego COVID-19 na mający duże znaczenie w Chorwacji sektor turystyki, przy czym poprawa sytuacji ma następować jedynie powoli. Ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto powinna zacząć stopniowo się poprawiać w 2021 r. Umiarkowanie wysoki wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych znacznie wzrósł w 2020 r. w wyniku recesji i środków wsparcia wprowadzonych w celu złagodzenia skutków kryzysu. W tym roku spodziewany jest jednak powrót tendencji spadkowej. W 2020 r. po kilku latach poprawy wzrosła relacja zadłużenia sektora prywatnego do PKB, w efekcie gwałtownego spadku PKB, któremu towarzyszyły większe potrzeby pożyczkowe przedsiębiorstw. Sektor bankowy stał się bardziej odporny, również dlatego, że Chorwacja dołączyła do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, ale odsetek kredytów zagrożonych może wzrosnąć po wycofaniu środków chroniących przedsiębiorstwa przed skutkami kryzysu wywołanego COVID-19.
- W **Niderlandach** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Zadłużenie sektora prywatnego i nadwyżka obrotów bieżących w dalszym ciągu są na wysokim poziomie i mają znaczenie transgraniczne. W 2020 r. nadwyżka obrotów bieżących zmniejszyła się. Wciąż jednak znacznie przekracza poziom uzasadniony w świetle fundamentalnych parametrów gospodarczych kraju i według prognoz utrzyma się na wysokim poziomie. Pomimo trwającej reformy emerytalnej oraz niedawnych zmian w systemie podatkowym, które dotyczyły zachęt do zatrzymania zysków w małych i średnich przedsiębiorstwach, utrzymują się czynniki strukturalne, które powodują, że stopa oszczędności gospodarstw domowych i przedsiębiorstw jest wysoka. Część nadwyżki zewnętrznej można przypisać aspektom statystycznym związanym z rolą przedsiębiorstw wielonarodowych i nie oczekuje się jej zmniejszenia w najbliższej przyszłości. Utrzymuje się wysokie zadłużenie sektora prywatnego, częściowo z powodu zadłużenia wewnątrzgrupowego korporacji wielonarodowych, a jego udział w PKB w 2020 r. wzrósł. Już wysokie zadłużenie gospodarstw domowych rośnie w dalszym ciągu na skutek stałego wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych.
- W **Portugalii** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości związane są z wysokimi poziomami zobowiązań zagranicznych netto oraz zadłużenia sektora prywatnego i długu publicznego, ponadto wysoki jest odsetek kredytów zagrożonych w sytuacji niskiego wzrostu wydajności. Dług publiczny wzrósł znacząco w 2020 r. w wyniku recesji i środków wsparcia wprowadzonych w celu

złagodzenia skutków kryzysu, ale w roku bieżącym i przyszłym spodziewany jest jego umiarkowany spadek przy malejącym deficycie budżetowym. Istotny, także w perspektywie najbliższej przyszłości, jest wpływ kryzysu wywołanego COVID-19 na turystykę. Saldo obrotów bieżących wykazało deficyt napędzany skutkami kryzysu wywołanego COVID-19 w sektorze turystyki. Ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto pogorszyła się w 2020 r., ale w tym roku powinna zacząć stopniowo się poprawiać. Po obserwowanej w ostatnich latach szybkiej redukcji zadłużenia w 2020 r. zadłużenie sektora prywatnego wzrosło, odzwierciedlając gwałtowny spadek PKB i potrzeby finansowe przedsiębiorstw w sytuacji kryzysu, i po wcześniejszych spadkach w 2020 r. zaczęła też rosnąć liczba nowo udzielanych kredytów hipotecznych. Istnieje ryzyko wzrostu odsetka kredytów zagrożonych po wycofaniu tymczasowych środków wsparcia.

- W **Rumunii** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słabości związane są z utrzymującym się znacznym deficytem obrotów bieżących w kontekście dużych deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych, podczas gdy występujące wcześniej presje spowodowane przegrzaniem ustępują. Według prognoz duży deficyt obrotów bieżących ma się utrzymać na wysokim poziomie, mimo niewielkiej poprawy, zaś ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto już się nie poprawia. W roku bieżącym i przyszłym prognozowane jest jedynie stopniowe zmniejszenie znacznego deficytu budżetowego dzięki ożywieniu gospodarczemu i pewnej konsolidacji fiskalnej. Oszczędności netto krajowego sektora prywatnego nie wystarczają do pokrycia tych wysokich deficytów fiskalnych, a finansowanie w większym stopniu opiera się na akumulacji zadłużenia zewnętrznego. Z drugiej strony wydaje się, że maleją straty konkurencyjności, w miarę jak występujące w poprzednich latach presje spowodowane przegrzaniem osłabły wskutek kryzysu wywołanego COVID-19. Niepewność prawa w dalszym ciągu negatywnie wpływa na ogólne otoczenie działalności gospodarczej.
- W **Szwecji** występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Utrzymują się słabości związane z wysokim i wciąż rosnącym zadłużeniem gospodarstw domowych oraz ryzykiem zawyżania cen na rynku nieruchomości mieszkalnych. Zadłużenie gospodarstw domowych dalej rośnie i wciąż silny jest wzrost nowych kredytów hipotecznych udzielanych gospodarstwom domowym. Ceny nieruchomości mieszkalnych nadal rosną, w tempie nawet szybszym niż przed kryzysem wywołanym COVID-19, co zwiększa ryzyko zawyżania cen. Sektor bankowy jest odporny i notuje stosunkowo wysoką rentowność, znaczną płynność oraz zadowalające poziomy kapitału, ale należy zwrócić uwagę na zwiększoną ekspozycję na rynek nieruchomości komercyjnych.

DODATEK 2 – POSTĘPY WE WDRAŻANIU ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

Poniższa ocena postępów zawiera analizę dotychczasowych działań w ramach polityki podjętych w odpowiedzi na wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2020 r. Ocena ta została sfinalizowana przed formalnym złożeniem planów odbudowy i zwiększania odporności, dlatego nie uwzględnia informacji ujętych w tych planach. Zalecenia dla poszczególnych krajów omówiono jednak z państwami członkowskimi na etapie przygotowywania planów odbudowy i zwiększania odporności, aby zapewnić, że zostaną odpowiednio uwzględnione. Ocena planów zostanie przedstawiona osobno we wnioskach Komisji dotyczących decyzji wykonawczych Rady w sprawie każdego z tych planów.

Rozwiązanie problemów strukturalnych jest niezbędne do zapewnienia trwałej odbudowy i ciągłego wzrostu. Wdrożenie reform eliminujących słabości strukturalne ma kluczowe znaczenie nie tylko dla zwiększenia wytrzymałości wobec istniejących wyzwań i zdolności do sprostania im, ale także dla osiągnięcia dwójakiej transformacji w sposób zrównoważony i sprawiedliwy. Oczekuje się, że w bardziej odpornych państwach członkowskich odbudowa po kryzysie wywołanym COVID-19 przebiegać będzie szybciej i państwa te wyjdą z kryzysu silniejsze, niezwykle ważne jest zatem przeprowadzenie reform, aby lepiej przygotować się na przyszłość.

Analiza postępów w realizacji reform z rocznej perspektywy wskazuje, że państwa członkowskie poczyniły przynajmniej pewien postęp w około 6 z 10 zaleceń krajowych skierowanych do nich w lipcu 2020 r. Ten znacznie lepszy wynik w zakresie wdrażania reform niż w poprzednich latach wydaje się ściśle związany z charakterem zaleceń dla poszczególnych krajów z 2020 r., które w dużym stopniu skupiały się na wyzwaniach fiskalnych, gospodarczych i społecznych oraz wyzwaniach w dziedzinie zatrudnienia, bezpośrednio wynikających z kryzysu wywołanego COVID-19. Wydaje się, że śmiałe działania podjęte przez państwa członkowskie w walce z kryzysem spowodowanym pandemią przyczyniły się do stosunkowo wysokiego poziomu wdrożenia reform.

Poziom postępów jest bardzo zróżnicowany, w zależności od obszaru polityki. Biorąc pod uwagę te obszary polityki, w których znacząca liczba państw członkowskich otrzymała zalecenie w 2020 r., ogółem największe postępy odnotowano w zakresie dostępu do finansowania, usług finansowych, polityki fiskalnej i zarządzania budżetem oraz przepisów w dziedzinie ochrony zatrudnienia. Bardziej szczegółowo, wspomniane zalecenia odnosiły się do potrzeby stałego i odpowiedniego dostępu do finansowania oraz konieczności wprowadzenia środków polityki fiskalnej, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zwalczania pandemii, zapewnienia funkcjonowania gospodarki i wspierania ożywienia gospodarczego. Państwa członkowskie poczyniły też duże postępy w realizacji zaleceń dotyczących łagodzenia skutków społecznych kryzysu i jego wpływu na zatrudnienie, w tym przez: (i) wspieranie, rozwój i optymalizację elastycznej organizacji pracy; (ii) wprowadzanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy; oraz (iii) podejmowanie działań w celu zapewnienia odpowiedniego zastąpienia dochodu i dostępu do ochrony socjalnej. Znacznie mniejsze postępy odnotowano natomiast w przypadku zaleceń dotyczących administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i zwalczania uchylania się od opodatkowania, a także zaleceń w sprawie edukacji i umiejętności oraz uczenia się przez całe życie

Z perspektywy wieloletniej poziom wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów w ostatnich kilku latach nie ulegał znaczącym zmianom. W szczególności, od początku europejskiego semestru państwa członkowskie poczyniły przynajmniej pewien postęp w przypadku [około dwóch trzecich] wszystkich zaleceń dla poszczególnych krajów. Poziom wdrażania zaleceń w skali wieloletniej zmniejszył się jednak nieco w ciągu ostatnich 12 miesięcy, w związku z faktem, że państwa członkowskie skoncentrowały swoje działania w ramach polityki na łagodzeniu bezpośrednich skutków kryzysu. Ogólnie rzecz biorąc, od 2011 r. państwa członkowskie poczyniły największe postępy w zakresie zaleceń dotyczących dostępu do finansowania i usług finansowych, a następnie w przypadku zaleceń w sprawie przepisów regulujących stosunki pracy i ochronę zatrudnienia. Tymczasem wyjątkowo powoli dokonuje się postęp w reformowaniu opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej oraz w rozszerzaniu bazy podatkowej.