



Bruksela, dnia 8.3.2023 r.
COM(2023) 141 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r.

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r.

1. Wprowadzenie

Stan europejskiej gospodarki na początku 2023 r. był lepszy niż prognozowano jesienią. Europejskie referencyjne ceny gazu spadły poniżej poziomów obserwowanych przed inwazją Rosji na Ukrainę, co było możliwe dzięki ograniczeniu popytu i dalszej dywersyfikacji dostaw. Dobre wyniki utrzymały się również na rynkach pracy, a stopa bezrobocia w UE pozostała w grudniu 2022 r. na historycznie niskim poziomie. Trzy miesiące spadku stóp inflacji pozwalają sądzić, że jej szczyt jest już za nami, ale jednocześnie presja inflacyjna związana z inflacją bazową jest nadal silna i istnieje ryzyko ponownego wzrostu inflacji. Poprawiły się również nastroje gospodarcze, co wskazuje, że można uniknąć spadku aktywności gospodarczej w UE w pierwszym kwartale 2023 r. oraz – o włos – przewidywanej wcześniej recesji.

Jednocześnie europejska gospodarka nadal mierzy się z przeciwnościami i wysokim poziomem niepewności. Utrzymująca się presja inflacyjna sprawia, że trwa zacieśnianie polityki monetarnej, a taka sytuacja osłabia popyt. W 2023 r. należy spodziewać się zatem niskiego wzrostu gospodarczego, chociaż w prognozie Komisji z zimy 2023 r. podniesiono prognozowany poziom wzrostu na ten rok. W kontekście aktualnej sytuacji geopolitycznej poziom niepewności pozostaje wysoki.

W latach 2023–2024 polityka fiskalna powinna służyć zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu, jak również zwiększenia potencjalnego wzrostu w zrównoważony sposób. Środki fiskalne złagodziły skutki kryzysu energetycznego odczuwane przez przedsiębiorstwa i konsumentów. Szeroko zakrojone bodźce fiskalne służące agregowaniu popytu są jednak nieuzasadnione, a kosztownych środków wsparcia nie można zapewniać bez końca: w tej chwili należy skupić się na wzmocnieniu stabilności finansów publicznych poprzez stopniową konsolidację budżetową, a w razie konieczności również na ukierunkowanych środkach fiskalnych służących wspieraniu przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, które odczuły wysokie ceny energii. Ostrożna polityka fiskalna pomoże zapewnić stabilność europejskiej gospodarki oraz usprawni skuteczną transmisję polityki pieniężnej w warunkach wysokiej inflacji, wzmacniając jednocześnie potencjalny wzrost gospodarczy.

W niniejszym komunikacie przedstawiono wytyczne dla państw członkowskich dotyczące sposobu postępowania i koordynowania polityki fiskalnej w świetle wyzwań w dziedzinie finansów publicznych i gospodarki oraz dyskusji na temat przyszłych ram zarządzania gospodarczego. W komunikacie Komisji z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego (zwanym dalej „kierunkami reformy”) zapowiedziano, że Komisja przedstawi państwom członkowskim wytyczne

dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r. w pierwszym kwartale 2023 r. ⁽¹⁾). Ramy polityki fiskalnej UE są obecnie w fazie przejściowej. Przegląd zarządzania gospodarczego rozpoczął się pierwotnie w lutym 2020 r., a w ramach tego procesu wskazano dziedziny ram wymagające poprawy. Powrót do prostego wdrażania reguł przewidzianych dotychczasowymi ramami prawnymi oznaczałoby ignorowanie nowej rzeczywistości, jaka nastąpiła po pandemii. Ponieważ nie wprowadzono dotąd nowych ram prawnych ukształtowanych w oparciu o rezultaty przeglądu zarządzania gospodarczego, nadal stosuje się dotychczasowe ramy prawne. Jednocześnie, aby umożliwić skuteczne przejście w kierunku zestawu przyszłych reguł fiskalnych UE, a także uwzględnić aktualne wyzwania, pewne elementy kierunków reformy zaproponowanych przez Komisję można by uwzględnić w cyklu nadzoru budżetowego, który rozpocznie się wiosną 2023 r. Z tego względu, jak zauważyła Komisja w komunikacie z dnia 9 listopada 2022 r., wytyczne odzwierciedlają sytuację gospodarczą i konkretną sytuację każdego z państw członkowskich, jak również te elementy kierunków reformy zaproponowanych przez Komisję, które są zgodne z duchem dotychczasowych ram prawnych. Kluczowe dla osiągnięcia porozumienia w kwestii przyszłych ram zarządzania gospodarczego będzie możliwie szybkie ustalenie zestawu reguł fiskalnych UE w pełni odzwierciedlających nową rzeczywistość, jaka nastąpiła po pandemii.

Wytyczne mają stanowić dla państw członkowskich pomoc przy opracowaniu programów stabilności i konwergencji. Kolejnym krokiem będzie opublikowanie wiosną zaleceń fiskalnych dla poszczególnych krajów na 2024 r., które to zalecenia będą również wskazówką przy opracowaniu i ocenie projektów planów budżetowych jesienią.

Pozostała część komunikatu składa się z sześciu sekcji. Sekcja 2 zawiera prognozę gospodarczą na rok bieżący i kolejny, stworzoną w oparciu o prognozę Komisji z zimy 2023 r. W sekcji 3 przedstawiono aktualną sytuację dotyczącą trwającego przeglądu zarządzania gospodarczego. W sekcji 4 omówiono działania z zakresu polityki fiskalnej podjęte w odpowiedzi na kryzys energetyczny. W sekcji 5 omówiono skutki dezaktywowania ogólnej klauzuli wyjścia dla wytycznych fiskalnych w 2024 r. W sekcji 6 omówiono uruchomienie procedur nadmiernego deficytu. W sekcji 7 natomiast przedstawiono kolejne kroki.

2. Sytuacja gospodarcza i perspektywy

W prognozie Komisji z zimy 2023 r. podniesiono prognozowany poziom wzrostu na 2023 r. Kryzys energetyczny i wynikająca z niego strata we wskaźniku *terms of trade* wpłynęły na produkcję i doprowadziły do osłabienia siły nabywczej gospodarstw domowych, co zaważyło na poziomie zaufania do gospodarki. Gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa wykazały się jednak niezwykłą odpornością i obecnie wydaje się, że szczyt inflacji już minął, co powinno oznaczać przyspieszenie wzrostu wiosną. Pomimo trudnych warunków rynki pracy powinny nadal odnotowywać dobre wyniki, chociaż tempo wzrostu inflacji nadal przewyższa tempo wzrostu wynagrodzeń, co osłabia konsumpcję. Należy spodziewać się

(¹) Komisja Europejska, [Komunikat w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego](#), COM(2022) 583 final z 9 listopada 2022 r.

wzrostu wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz bardziej intensywnego wdrażania programów polityki spójności, co będzie stanowić wsparcie dla inwestycji publicznych. Po ogólnej stagnacji w ostatnim kwartale 2022 r. prognozuje się, że realne PKB w 2023 r. w UE wcale nie spadnie, ale wzrośnie o 0,8 %, natomiast inflacja wyniesie 6,4 %. W 2024 r. wzrost unijnego PKB osiągnie według prognoz poziom 1,6 %, inflacja zaś ustabilizuje się na poziomie 2,8 %. Współwystępowanie spowolnionego wzrostu gospodarczego i wysokiego poziomu inflacji w perspektywie krótkoterminowej oznacza konieczność zdecydowanego koordynowania polityki fiskalnej w UE i w strefie euro w oparciu o jasne wytyczne, które można monitorować w przejrzysty sposób. Pozwoli to jednocześnie zapewnić spójną kombinację polityki fiskalnej i pieniężnej.

Europejską prognozę gospodarczą nadal cechuje duża niepewność, chociaż zagrożenie dla wzrostu jest zasadniczo zrównoważone. Zagrożenia wpływające na perspektywę wzrostu gospodarczego nie wskazują już na pogorszenie sytuacji. Pod względem popytu krajowego możliwe są pozytywne niespodzianki, szczególnie jeżeli konsumenci zaczną w większym stopniu odczuwać niedawne spadki hurtowych cen gazu. Chociaż ryzyko niedoboru gazu jest nadal znaczne, zagrożenie to wydaje się mniej poważne niż w poprzedniej prognozie. Wyzwaniem może okazać się jednak dostosowanie się do warunków wysokich stóp procentowych, a poziom niepewności pozostaje wysoki ze względu na trwającą rosyjską agresję wobec Ukrainy. Ryzyko wzrostu inflacji pozostaje w dużej mierze powiązane z rozwojem sytuacji na rynkach energii, co oznacza, że musimy zachować czujność w kwestii przyszłego kształtowania się cen energii. Szczególnie w 2024 r. dominować będzie ryzyko wzrostu inflacji, jako że wzrost płac może przez dłuższy czas utrzymać się na poziomie powyżej średniej.

Wyzwania perspektywy średnioterminowej, z którymi mierzy się europejska gospodarka, nie minęły. Wyzwania gospodarcze, które były wyraźne przed pandemią, w tym konieczność wzmocnienia wzrostu potencjalnego, przyspieszenia dwójakiej transformacji w sprawiedliwy sposób i poprawy odporności, w powiązaniu z sytuacją demograficzną spowodują zwiększenie zapotrzebowania na finanse publiczne w perspektywie średnioterminowej. Wyzwania te uwypuklają, jak duże znaczenie ma spójność społeczna i odporność społeczna, których osiągnięciu służy Europejski filar praw socjalnych. W tym kontekście polityka fiskalna powinna służyć utrzymaniu zdolności do obsługi długu, jak również zwiększeniu wzrostu potencjalnego w sposób zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu, co jednocześnie ułatwi realizację zadania stojącego przed polityką pieniężną. Utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych przy jednoczesnym zmniejszaniu relacji długu publicznego do PKB oznacza tym większą konieczność określania priorytetów wydatków i tworzenia buforów fiskalnych. Jeżeli spojrzeć szerzej, ostatnia dekada charakteryzowała się silnymi wstrząsami, w szczególności kryzysem gospodarczym i finansowym, kryzysem związanym z COVID-19, rosyjską inwazją na Ukrainę i wynikającym z niej kryzysem energetycznym oraz gwałtownym skokiem inflacji. Ta niepewność oznacza, że w polityce fiskalnej konieczne będzie zachowanie elastyczności.

3. Aktualna sytuacja dotycząca przeglądu zarządzania gospodarczego

Komisja opublikowała swoje kierunki reformy ram zarządzania gospodarczego w listopadzie 2022 r., po przeprowadzeniu szeroko zakrojonego procesu konsultacji.

Kierunki reformy sformułowano w oparciu o doświadczenia Komisji we wdrażaniu ram przed pandemią i analizę tego procesu, a także w oparciu o wnioski wyciągnięte z reakcji Unii na pandemię. Uwzględniono w nich również wyniki konsultacji publicznych, które wznowiono w październiku 2021 r. i w których udział wzięło szerokie grono zainteresowanych stron, w tym m.in. państwa członkowskie, inne instytucje Unii, partnerzy społeczni, obywatele i przedstawiciele środowisk akademickich. Proponowane zmienione ramy mają służyć wzmocnieniu zdolności obsługi długu i zmniejszeniu wysokich wskaźników długu publicznego przy jednoczesnym wzmocnieniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. Główne cele przedstawionej propozycji to zwiększenie poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenie ram i dążenie do większej koncentracji na perspektywie średnioterminowej w połączeniu z bardziej zdecydowanym i spójnym egzekwowaniem przepisów. Fundamentem zmienionych ram fiskalnych są krajowe średniookresowe plany fiskalno-strukturalne, które łączą w sobie cele polityki fiskalnej, reform i inwestycji. Zapewni to państwom członkowskim większą swobodę w ustalaniu własnej ścieżki korekty budżetowej w obrębie wspólnych unijnych ram, co szłoby w parze z bardziej zdecydowanym egzekwowaniem przepisów.

Trwają dyskusje na temat zmian ram polityki fiskalnej. Elementy fiskalne przedstawionej propozycji omawiano na forum Komitetu do Spraw Ekonomicznych i Finansowych, a także na szczeblu ministerialnym na forum Rady ECOFIN, natomiast kwestie szczególnie istotne dla strefy euro poruszano w gronie państw Eurogrupy. Komisja omówiła również proponowane przez siebie kierunki reformy z Parlamentem Europejskim, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Europejskim Komitetem Regionów i innymi zainteresowanymi stronami. Wymiana poglądów dotyczyła różnych zagadnień, w tym: zróżnicowania wymogów fiskalnych w poszczególnych państwach członkowskich w oparciu o ocenę wyzwań związanych z zadłużeniem (z zastosowaniem analizy stabilności długu dokonywanej przez Komisję); większego nacisku na perspektywę średnio- i długoterminową poprzez zobowiązanie się państw członkowskich do realizacji planów fiskalno-strukturalnych dla poszczególnych krajów w oparciu o wytyczne Komisji; oceny i monitorowania tych planów; konieczności utrzymania procedury nadmiernego deficytu opartej na kryterium deficytu przy jednoczesnym wzmocnieniu procedury nadmiernego deficytu opartej na kryterium długu; stosowania skutecznych instrumentów monitorowania i egzekwowania, w tym konta kontrolnego, mniejszych, ale bardziej wiarygodnych sankcji finansowych oraz sankcji reputacyjnych; roli niezależnych instytucji fiskalnych; roli inwestycji i reform w rozszerzaniu możliwości korekty oraz nowego narzędzia umożliwiającego egzekwowanie tych zobowiązań.

W kilku kluczowych kwestiach zdania są zbieżne, natomiast pozostałe zagadnienia wymagają doprecyzowania. Panuje zgoda co do tego, że wartości referencyjne 3 % i 60 % PKB określone w protokole nr 12 do Traktatów powinny pozostać niezmienione. W wielu kwestiach zdania są zbieżne: proponowane podejście oparte na perspektywie średnioterminowej przy jednoczesnym utrzymaniu rocznego nadzoru to rozwiązanie

właściwe, aby zapewnić trwałe zmniejszenie wysokich wskaźników zadłużenia, a fundamentem zmienionych ram byłyby średniookresowe plany fiskalno-strukturalne opracowane przez państwa członkowskie; potrzebne są większe zachęty do inwestycji i reform, co odzwierciedla wnioski płynące z oddziaływania globalnego kryzysu finansowego na inwestycje, a także znaczne zapotrzebowanie na inwestycje w związku z transformacją ekologiczną i cyfrową; konieczne jest skuteczniejsze egzekwowanie reguł, w tym poprzez utrzymanie sankcji finansowych przy jednoczesnym zmniejszeniu ich wysokości i wzmocnieniu skutków dla reputacji; istniejące zasady uruchamiania i zakończenia procedury nadmiernego deficytu opartej na kryterium deficytu pozostałyby bez zmian, natomiast należałoby wzmocnić procedurę nadmiernego deficytu opartą na kryterium długu; należy przestrzegać kluczowych zasad służących zapewnieniu odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich i równego traktowania; konieczne jest odpowiednie zróżnicowanie działań podejmowanych w ramach polityki fiskalnej. Potrzebne są dalsze dyskusje na temat operacjonalizacji tych zasad.

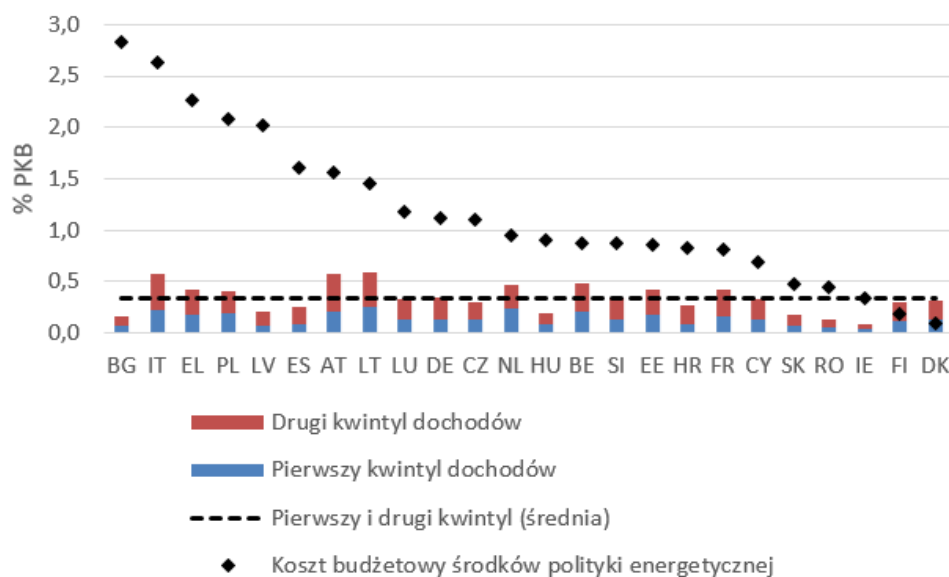
Komisja zamierza przedstawić wnioski ustawodawcze po nadchodzących posiedzeniach Rady ECOFIN i Rady Europejskiej w marcu 2023 r., których celem będzie osiągnięcie porozumienia w kwestii najważniejszych elementów przyszłych ram zarządzania gospodarczego.

4. Działania z zakresu polityki fiskalnej podjęte w odpowiedzi na kryzys energetyczny

Gwałtowny wzrost cen energii skłonił państwa członkowskie do wdrażania środków polityki fiskalnej, które wiążą się z wysokimi kosztami budżetowymi. Środki te złagodziły społeczne i gospodarcze skutki nagłego wzrostu cen energii, w szczególności gazu i energii elektrycznej, odczuwane przez gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Zgodnie z prognozą Komisji z jesieni 2022 r. koszt netto tych środków w 2022 r. wyniósł 1,2 % rocznego PKB Unii. Na podstawie informacji dostępnych jesienią szacowano, że koszt netto środków polityki energetycznej w 2023 r. spadnie do 0,9 % unijnego PKB. Wymaga to jednak realizacji przez państwa członkowskie planowanego, stopniowego wycofania większości środków wsparcia. Niektóre państwa członkowskie już wycofują takie środki, natomiast w innych od jesieni zaobserwowano przedłużenie istniejących środków lub przyjęcie nowych. Przedłużenie dotychczasowych środków polityki energetycznej do końca 2023 r. wiązałoby się ze znacznym wzrostem powiązanych z tym kosztów budżetowych.

Perspektywy dotyczące cen energii poprawiły się. Od stycznia 2023 r. europejskie hurtowe ceny kasowe gazu spadły znacznie poniżej poziomu sprzed wojny, chociaż nadal stanowią one ponad trzykrotność cen z 2019 r. Ponieważ proces przekładania się hurtowych cen gazu i energii elektrycznej na ceny konsumpcyjne postępuje zwykle wolniej niż w przypadku paliw, skutek niedawnego wyraźnego spadku inflacji cen hurtowych gazu i energii elektrycznej nie jest jeszcze widoczny w cenach detalicznych. Popyt krajowy może okazać się wyższy niż prognozowano, jeżeli niedawne spadki hurtowych cen gazu w większym stopniu znajdą odzwierciedlenie w cenach konsumenckich. Jednocześnie ceny gazu w 2023 r. były wyjątkowo zmienne i nie można wykluczyć odwrócenia tendencji niedawnej presji na spadek przed kolejną zimą.

Wykres 1: Koszt budżetowy środków polityki energetycznej był wyższy niż wzrost wydatków na energię poniesionych przez gospodarstwa domowe w trudnej sytuacji



Uwaga: Wykres przedstawia szacowany wzrost wydatków na energię gospodarstw domowych o niskich dochodach (na paliwo na cele mieszkaniowe i transportowe) w porównaniu z całkowitymi kosztami budżetowymi środków polityki energetycznej w 2022 r., po odliczeniu dochodów z podatków i opłat od nieoczekiwanych zysków. Portugalię i Szwecję pominięto z powodu ograniczonej dostępności danych. Malte pominięto, ponieważ składnik inflacji związany z energią (wskaźnik HICP) nie wskazuje na wzrost cen.

Źródło: Służby Komisji.

Obecnie należy skupić się na stopniowym wycofywaniu krajowych środków fiskalnych służących ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii. Państwa członkowskie powinny stopniowo wycofywać środki wsparcia w dziedzinie polityki energetycznej, poczynawszy od tych najmniej ukierunkowanych. Jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję na rynku energii, państwa członkowskie powinny ukierunkować swoje środki lepiej niż w przeszłości, powstrzymując się od udzielania uogólnionego wsparcia. Powinny chronić jedynie tych, którzy tego potrzebują, a więc przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe w trudnej sytuacji. Ograniczy to koszty budżetowe i, co ważne, zapewni również zachęty skłaniające do ograniczania zużycia energii i zwiększenia efektywności energetycznej. W 2022 r. ponad 70 % kwot przeznaczonych na wsparcie na cele energetyczne było powiązane ze środkami niedostatecznie ukierunkowanymi na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe w trudnej sytuacji⁽²⁾. Co więcej, dwie trzecie

⁽²⁾ Komisja przy ocenie jakości środków fiskalnych związanych z energią stosuje następujące kryteria: środki powinny być przystępne cenowo pod względem budżetowym i ukierunkowane na osoby w najtrudniejszej sytuacji, ponadto powinny umożliwiać utrzymanie sygnału cenowego (tj. zachęcać do zmniejszania zużycia energii lub poprawy efektywności energetycznej), a także powinny być łatwe do wdrożenia w różnych państwach członkowskich bez nadmiernego obciążenia administracyjnego. Komisja Europejska, [Komunikat w sprawie ogólnej oceny projektów planów budżetowych na 2023 r.](#), COM(2022) 900 final z 22 listopada 2022 r.

środków powodowało zakłócenie sygnału cenowego i mogło ograniczyć zachęty skłaniające do tego, by zmniejszać zużycie energii i zwiększać efektywność energetyczną. Doświadczenia zdobyte od czasu początkowej szybkiej reakcji na nagły wzrost cen energii pozwoliły z czasem lepiej projektować tego rodzaju środki.

Trwałym rozwiązaniem kryzysu energetycznego jest zmniejszenie zależności od importowanych paliw kopalnych. W tym kontekście należy skupić się na zapewnieniu terminowego wdrożenia reform i realizacji inwestycji, których celem jest zwiększenie efektywności energetycznej, dywersyfikacja dostaw energii i przyspieszenie rozwoju odnawialnych źródeł energii, jak określono w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a następnie należy kontynuować te działania w ramach planu REPowerEU⁽³⁾. Również Plan przemysłowy Zielonego Ładu pomoże w zwiększeniu konkurencyjności europejskiego przemysłu wytwórczego neutralnego pod względem emisji oraz we wspieraniu szybkiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, w tym poprzez transformację naszych systemów energetycznych⁽⁴⁾.

5. Wycofanie się z ogólnej klauzuli wyjścia: skutki dla wytycznych fiskalnych

Ogólna klauzula wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu zostanie dezaktywowana pod koniec 2023 r. W komunikacie Komisji na temat europejskiego semestru w 2022 r., opublikowanym w maju 2022 r., stwierdzono, że warunki dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia będą spełnione od 2024 r.^(5, 6). Ocenę tę potwierdzono w rocznej analizie wzrostu gospodarczego z listopada 2022 r., zauważając, że gospodarka europejska wyszła z okresu poważnego pogorszenia koniunktury⁽⁷⁾. Wróciła ona do stanu sprzed pandemii i przetrwała dotkliwy etap wstrząsu spowodowanego wzrostem cen energii w wyniku ataku Rosji na Ukrainę, chociaż poziom niepewności pozostaje wysoki.

W kontekście dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia od 2024 r. i konieczności prowadzenia ostrożnej polityki fiskalnej należy określić najważniejsze zasady, które pomogą państwom członkowskim w opracowaniu programów stabilności i konwergencji. Ponieważ zbliżamy się do końca okresu obowiązywania ogólnej klauzuli wyjścia, przywrócenie ujętych ilościowo zróżnicowanych zaleceń dla poszczególnych krajów, a także jakościowe wytyczne dotyczące inwestycji i środków polityki energetycznej

⁽³⁾ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

⁽⁴⁾ Zob. Komisja Europejska [Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej](#), COM(2023) 62 final z 1 lutego 2023 r.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska, [Europejski semestr w 2022 r. – pakiet wiosenny](#), COM(2022) 600 final z 23 maja 2022 r.

⁽⁶⁾ Przepisy szczegółowe przewidziane w unijnych regulach fiskalnych umożliwiają wszystkim państwom członkowskim skoordynowane, uporządkowane i tymczasowe odchylenie od zwykłych wymogów w sytuacji ogólnego kryzysu wywołanego poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej UE (zob. art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) 1466/97 i art. 3 ust. 5 oraz art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) 1467/97).

⁽⁷⁾ Komisja Europejska (2022), [Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2023](#), COM(2022) 780 final z 22 listopada 2022 r.

pomogą zapewnić państwom członkowskim niezbędną jasność. Jednocześnie do czasu wejścia w życie nowych ram fiskalnych, a także biorąc pod uwagę szczególną sytuację gospodarczą charakteryzującą się wysokim poziomem niepewności, powrót do matrycy określającej wymogi w zakresie korekt, którą stosowano w kontekście części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu w latach 2015–2020, nie byłby stosowny ⁽⁸⁾.

Cykl nadzoru budżetowego odzwierciedlałby ducha kierunków reformy proponowanych przez Komisję. Ponieważ debata na temat reformy ram zarządzania gospodarczego trwa, nadal stosuje się dotychczasowe ramy prawne. Komisja nie proponuje przejścia na nowy system nadzoru budżetowego w 2024 r. Jednocześnie, aby umożliwić skuteczne przejście w kierunku zestawu przyszłych reguł fiskalnych UE, a także uwzględnić rzeczywistość, jaka nastąpiła po pandemii, pewne elementy kierunków reformy zaproponowanych przez Komisję można by uwzględnić w cyklu nadzoru budżetowego rozpoczynającego się wiosną 2023 r. W związku z tym, w duchu kierunków reformy proponowanych przez Komisję, państwa członkowskie zachęca się do przedłożenia programów stabilności i konwergencji, które obejmują ich średniookresowe plany fiskalno-strukturalne. Komisja jest ponadto gotowa przedstawić zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów na 2024 r., uwzględniając w nich wymóg ilościowy, jak również jakościowe wytyczne dotyczące środków inwestycyjnych i środków polityki energetycznej, w sposób spójny z kryteriami zaproponowanymi w kierunkach reformy, a jednocześnie zachować spójność z zasadami wynikającymi z aktualnych przepisów obowiązujących w ramach paktu stabilności i wzrostu. Stanowiłoby to dla Komisji podstawę umożliwiającą monitorowanie wyników budżetowych w świetle zaleceń fiskalnych, począwszy od etapu opracowywania projektów planów budżetowych na 2024 r. przez państwa członkowskie strefy euro, które to projekty będą oceniane przez Komisję jesienią.

Zachęca się państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji określili, w jaki sposób ich plany budżetowe zapewnią przestrzeganie wartości referencyjnej, która w odniesieniu do deficytu wynosi 3 % PKB, jak również realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Zachęca się państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji z 2023 r. określili cele budżetowe, które będą spójne z kryteriami korekty budżetowej określonymi w kierunkach reformy proponowanych przez Komisję. Ściślej rzecz ujmując, zachęca się państwa członkowskie mierzące się ze znacznymi lub umiarkowanymi wyzwaniem z długiem publicznym, by określili cele budżetowe zapewniające realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej ⁽⁹⁾. Ponadto zachęca się wszystkie państwa członkowskie do określenia celów budżetowych, które zapewnią, aby w okresie

⁽⁸⁾ Zob. ramka 1.6, s. 16, wydanie z 2019 r., [Vademecum dotyczące paktu stabilności i wzrostu](#), a także Komisja Europejska, [Optymalne wykorzystanie elastyczności przewidzianej w obowiązujących postanowieniach paktu stabilności i wzrostu](#), COM(2015) 12 final z 13 stycznia 2015 r.

⁽⁹⁾ Jak przedstawiono w ramce 1 komunikatu Komisji w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego (zob. przypis 1), Komisja proponuje, aby klasyfikacji państw członkowskich na podstawie ich wyzwań w dziedzinie zadłużenia dokonywać z zastosowaniem ram analizy stabilności długu dokonywanej przez Komisję.

objętym programem stabilności i konwergencji deficyt nie przekroczył 3 % PKB lub został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB. Cele te powinny również realnie umożliwić utrzymanie deficytu poniżej 3 % PKB przy niezmienionej polityce w perspektywie średnioterminowej. Zachęca się państwa członkowskie do zgłaszania w programach stabilności i konwergencji planowanych środków wsparcia w dziedzinie polityki energetycznej, w tym przedstawiania informacji na temat ich wpływu na budżet, stopniowego wycofywania i leżących u ich podstaw założeń dotyczących cen energii. Wreszcie państwa członkowskie zachęca się, by w swoich programach stabilności i konwergencji omówiły, w jaki sposób ich plany reform i inwestycji, w tym te przedstawione w planach odbudowy i zwiększania odporności, mają przyczynić się do stabilności finansów publicznych oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, stosownie do kryteriów określonych w kierunkach reformy proponowanych przez Komisję.

Komisja jest gotowa zaproponować zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów na 2024 r., które będą zgodne z własnymi celami państw członkowskich, o ile takie cele będą spójne z dążeniem do zmniejszenia wskaźnika długu publicznego lub utrzymania go na ostrożnym poziomie, a także do utrzymania deficytu budżetowego poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w perspektywie średnioterminowej. Zgodnie z podejściem opartym na perspektywie średnioterminowej, a także w związku z naciskiem na odpowiedzialność poszczególnych państw członkowskich, Komisja jest gotowa sformułować zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów na podstawie celów budżetowych określonych przez państwa członkowskie w ich własnych programach stabilności i konwergencji. Zachęca się zatem państwa członkowskie, aby zapewniły spójność celów budżetowych w programach stabilności i konwergencji z kryteriami proponowanymi w kierunkach reformy przedstawionych przez Komisję. Gdyby cele budżetowe państwa członkowskiego nie były dostatecznie ambitne, Komisja zaproponowałaby zalecenia budżetowe dla danego kraju spójne z kryteriami zawartymi w przedstawionych przez nią kierunkach reformy, a jednocześnie zachowałaby spójność z aktualnymi przepisami obowiązującymi w ramach paktu stabilności i wzrostu. Na tym etapie określone ilościowo wymogi stanowiące część zaleceń dla poszczególnych krajów będą dotyczyć 2024 r.

Proponowane przez Komisję zalecenia budżetowe dotyczące poszczególnych krajów na 2024 r. byłyby przedstawione w ujęciu ilościowym i zróżnicowane w zależności od wyzwań w dziedzinie długu publicznego, z jakimi mierzy się dane państwo. Pozwoli to skoncentrować się na konieczności dążenia przez państwa członkowskie, które mierzą się ze znacznymi lub umiarkowanymi wyzwaniami w dziedzinie długu publicznego, do realistycznego i ciągłego zmniejszania długu. Ścisłej rzecz ujmując, państwom członkowskim, które mierzą się ze znacznymi lub umiarkowanymi wyzwaniami w dziedzinie długu publicznego (co wynika z analizy stabilności długu dokonywanej przez Komisję), zalecano by cele budżetowe zapewniające realistyczne i ciągłe zmniejszenie długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej przy jednoczesnym zachowaniu spójności z aktualnymi przepisami obowiązującymi w ramach paktu stabilności i wzrostu. Państwom członkowskim, które mierzą się z niewielkimi wyzwaniami w dziedzinie długu publicznego, zalecano by utrzymanie lub doprowadzenie

deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem stabilności i konwergencji, jak również zapewnienie, aby deficyt pozostał na poziomie 3 % PKB przy niezmienionej polityce w perspektywie średnioterminowej.

Zalecenia budżetowe dla poszczególnych krajów byłyby formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto zgodnie z propozycją przedstawioną przez Komisję w kierunkach reformy ⁽¹⁰⁾. Przejście ku temu wskaźnikowi będzie stanowiło przeniesienie akcentu w porównaniu z okresem, w którym obowiązywała ogólna klauzula wyjścia, kiedy to w nadzorze budżetowym koncentrowano się przede wszystkim na wydatkach *bieżących* finansowanych ze środków krajowych oraz utrzymaniu inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

Komisja, z uwagi na odgrywaną rolę, będzie nadal podkreślać w swoich zaleceniach budżetowych znaczenie inwestycji publicznych. Wszystkie państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu chronić inwestycje finansowane ze środków krajowych i zapewniać skuteczne wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy Unii, w szczególności w świetle transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz celów dotyczących odporności. Należy zapewnić wysoką jakość inwestycji publicznych, w tym poprzez staranną realizację inwestycji finansowanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Polityka fiskalna powinna wspierać dwojaką transformację, co pozwoli osiągnąć zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Korekta budżetowa państw członkowskich, które mierzą się ze znacznymi lub umiarkowanymi wyzwaniem w dziedzinie długu publicznego, nie powinna mieć wpływu na inwestycje, lecz raczej powinna być realizowana poprzez ograniczenie wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych w stosunku do średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego. Państwa członkowskie powinny również uwzględnić tymczasowy charakter pomocy udzielanej w postaci bezzwrotnego wsparcia finansowego przyznawanego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („dotacje”). Przy monitorowaniu wyników budżetowych w świetle zaleceń budżetowych Komisja weźmie pod uwagę konieczność podtrzymania inwestycji.

W zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. zostaną uwzględnione również wytyczne dotyczące kosztów budżetowych ponoszonych w związku ze środkami polityki energetycznej. Jeżeli hurtowe ceny energii pozostaną stabilne, a niższe koszty energii przełożą się na ceny detaliczne zgodnie z aktualnymi przewidywaniami, należy w 2024 r. wycofywać rządowe środki wsparcia w dziedzinie polityki energetycznej, a zgromadzone w ten sposób oszczędności należy przeznaczyć na zmniejszenie deficytu budżetowego. Jeżeli ceny energii ponownie wzrosną i nie będzie można zaprzestać udzielania wsparcia, wówczas ukierunkowane środki powinny służyć wyłącznie ochronie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, należy zaś unikać szerszej zakrojonych środków, takich jak te wdrażane w 2022 r. Takie działanie ograniczyłoby koszty budżetowe, zachęciłoby do

⁽¹⁰⁾ Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o działania uznaniowe po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków na świadczenia dla bezrobotnych.

oszczędzania energii i pozwoliłoby gospodarce na przystosowanie się w sposób stopniowy i zrównoważony w określonym czasie.

Komisja zachęca Radę do poparcia takiego podejścia.

6. Spójne stosowanie procedury nadmiernego deficytu (PND)

Wiosną 2022 r. Komisja zobowiązała się ocenić, na ile zasadna jest propozycja uruchomienia procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r., w szczególności mając na uwadze zgodność z zaleceniami budżetowymi dla poszczególnych krajów skierowanymi do państw członkowskich przez Radę w dniu 12 lipca 2022 r. Komisja na bieżąco monitoruje sytuację gospodarczą i budżetową państw członkowskich, a jednocześnie pragnie przypomnieć opinie Komisji na temat projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro, w których wzywano do podjęcia w ramach krajowej procedury budżetowej niezbędnych działań w celu zapewnienia, aby budżet na 2023 r. był spójny z zaleceniami dla poszczególnych krajów przyjętymi przez Radę w dniu 12 lipca 2022 r. Komisja oceni zgodność z kryterium deficytu i kryterium długu zgodnie z art. 126 ust. 3 TFUE w ramach wiosennej części nadzoru. Biorąc pod uwagę utrzymujący się wysoki poziom niepewności makroekonomicznej oraz perspektywy budżetowe na ten moment, Komisja uważa, że nie należy tej wiosny podejmować decyzji o ewentualnym objęciu państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu. Jednocześnie Komisja zaproponuje Radzie uruchomienie procedur nadmiernego deficytu w oparciu o kryterium deficytu wiosną 2024 roku na podstawie danych za 2023 r. zgodnie z obowiązującymi przepisami. Państwa członkowskie powinny mieć to na uwadze przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r., a także przy przygotowywaniu programów stabilności i konwergencji (wiosną) oraz projektów planów budżetowych na 2024 r. (jesienią).

7. Dalsze działania

W niniejszym komunikacie określono wstępne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r. Będą one w razie potrzeby aktualizowane w ramach wiosennego pakietu europejskiego semestru w maju 2023 r. Zaktualizowane wytyczne będą w dalszym ciągu odzwierciedlać globalną sytuację gospodarczą, specyficzną sytuację każdego z państw członkowskich oraz postępy w dyskusjach na temat trwającego przeglądu ram zarządzania gospodarczego oraz debaty polityczne w Radzie. Zmiany perspektyw gospodarczych i budżetowych będą ściśle monitorowane i uwzględniane w należyty sposób. Zachęca się państwa członkowskie do uwzględnienia niniejszych wytycznych w ich programach stabilności i konwergencji.

Dodatek

A. Dodatkowe tabele, które należy zawrzeć w programach stabilności i konwergencji 2023

Poza wymaganymi danymi prognostycznymi dotyczącymi budżetu, które obejmują okres programu stabilności i konwergencji, należy uwzględnić również odpowiednie dane szacunkowe na bieżący rok wraz z wynikami za okres 2020–2022 (spójnymi z tabelami notyfikacji procedury nadmiernego deficytu). Najlepiej przekazywać te tabele Komisji z wykorzystaniem odpowiedniej aplikacji internetowej.

Tabela wpływu RRF na prognozy zawarte w programie – DOTACJE

Dochody z dotacji w ramach RRF (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dotacje w ramach RRF uwzględnione w prognozach dotyczących dochodów							
Wypłaty środków pieniężnych w ramach dotacji RRF z UE							
Wydatki finansowane z dotacji w ramach RRF (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Koszty związane z zatrudnieniem D.1							
Zużycie pośrednie P.2							
Świadczenia socjalne D.62+D.632							
Wydatki z tytułu odsetek D.41							
Zobowiązania z tytułu subsydiów D.3							
Transfery bieżące D.7							
WYDATKI BIEŻĄCE OGÓŁEM							
Nakłady brutto na środki trwałe P.51g							
Transfery kapitałowe D.9							
WYDATKI KAPITAŁOWE OGÓŁEM							
Inne koszty finansowane z dotacji w ramach RRF (% PKB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmniejszenie dochodów podatkowych							
Inne koszty mające wpływ na dochody							
Transakcje finansowe							

Tabela wpływu RRF na prognozy zawarte w programie – POŻYCZKI

Przepływy pieniężne z pożyczek w ramach RRF przewidzianych w programie (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Wypłaty pożyczek w ramach RRF z UE							
Splaty pożyczek w ramach RRF na rzecz UE							
Wydatki finansowane z pożyczek w ramach RRF (% PKB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Koszty związane z zatrudnieniem D.1							
Zużycie pośrednie P.2							
Świadczenia socjalne D.62+D.632							
Wydatki z tytułu odsetek D.41							
Zobowiązania z tytułu subsydiów D.3							
Transfery bieżące D.7							
WYDATKI BIEŻĄCE OGÓŁEM							
Nakłady brutto na środki trwałe P.51g							
Transfery kapitałowe D.9							
WYDATKI KAPITAŁOWE OGÓŁEM							
Inne koszty finansowane z pożyczek w ramach RRF (% PKB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Zmniejszenie dochodów podatkowych							
Inne koszty mające wpływ na dochody							
Transakcje finansowe							

Uwagi: Podanie danych dotyczących zmiennych oznaczonych pogrubioną czcionką jest obowiązkowe; podanie danych dotyczących pozostałych zmiennych jest fakultatywne.

B. Dodatkowe informacje, które należy zawrzeć w programach stabilności i konwergencji 2023

Zachęca się państwa członkowskie do przekazania informacji na temat: (i) rocznych kosztów budżetowych związanych z osobami uciekającymi z Ukrainy, wyrażonych w ujęciu głównych kategorii europejskiego systemu rachunków, na które takie koszty mają bezpośredni wpływ; (ii) liczby przyjętych osób w ujęciu rocznym. Tego rodzaju koszty budżetowe należy ograniczyć do kosztów wynikających wprost z bezpośrednich konsekwencji bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. Przekazanie takich informacji umożliwiłoby Komisji uwzględnienie tych kosztów budżetowych w ocenie programów stabilności i konwergencji z 2023 r., jak również postępów w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów z 2022 r.