



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

ZALECENIA

Rada

2021/C 304/01	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Belgii na 2021 r.	1
2021/C 304/02	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2021 r.	6
2021/C 304/03	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Czechy programu konwergencji na 2021 r.	10
2021/C 304/04	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2021 r.	14
2021/C 304/05	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2021 r.	18
2021/C 304/06	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2021 r.	23
2021/C 304/07	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2021 r.	28
2021/C 304/08	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2021 r.	33
2021/C 304/09	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2021 r.	38

2021/C 304/10	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2021 r.	43
2021/C 304/11	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2021 r.	48
2021/C 304/12	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2021 r.	53
2021/C 304/13	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2021 r.	58
2021/C 304/14	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2021 r.	63
2021/C 304/15	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2021 r.	68
2021/C 304/16	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Luksemburga na 2021 r.	73
2021/C 304/17	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2021 r.	78
2021/C 304/18	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2021 r.	83
2021/C 304/19	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2021 r.	88
2021/C 304/20	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2021 r.	93
2021/C 304/21	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2021 r.	98
2021/C 304/22	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Portugalii na 2021 r.	102
2021/C 304/23	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2021 r.	107
2021/C 304/24	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii	111
2021/C 304/25	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2021 r.	116
2021/C 304/26	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Słowacji na 2021 r.	121
2021/C 304/27	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Finlandii na 2021 r.	126
2021/C 304/28	Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2021 r.	131

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

ZALECENIA

RADA

ZALECENIE RADY

z dnia 18 czerwca 2021 r.

zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Belgii na 2021 r.

(2021/C 304/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Belgii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Belgii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny kontynuować polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.
- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Belgii jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej zawartymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym planie wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Belgii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Belgię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 1).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Belgia przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Belgii wyniósł w 2020 r. 9,4 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 114,1 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 7,5 % PKB i składają się na nią m.in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 4,5 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Belgia zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na 11,8 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Belgii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszał się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i że nie wywiązano się z kryterium długu.
- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022. W programie stabilności na 2021 r. przewidziano, że realny PKB wzrośnie o 4,1 % w 2021 r. i o 3,5 % w 2022 r. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się nieco wyższy realny wzrost w 2021 r. i 2022 r. – odpowiednio 4,5 % i 3,7 % – napędzany wyższym poziomem inwestycji.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 9,4 % PKB w 2020 r. do 7,7 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia z 114,1 % w 2020 r. do 116,3 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 6,1 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 2,7 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Belgia wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Belgię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Większość działań dyskrecjonalnych w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, ma charakter tymczasowy lub jest zrównoważona środkami kompensacyjnymi.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. nie uwzględniono jeszcze otrzymania dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Natomiast w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,2 % PKB w 2021 r. i 0,3 % PKB w 2022 r., zgodnie z tą samą hipotezą, jaką zastosowało belgijskie Federalne Biuro Planowania w ocenie makroekonomicznej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.

(5) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Belgia planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 4,5 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. i dzięki wyższemu dochodowi sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikającym z poprawy sytuacji makroekonomicznej. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych ustabilizuje się na poziomie 116 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -0,4 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,1 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 4 % PKB w 2023 r. do 3,7 % PKB w 2024 r. Nie planuje się, aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powrócił do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem stabilności na 2021 r. Program stabilności na 2021 r. nie zawiera informacji koniecznych do oszacowania ogólnego kursu polityki fiskalnej w latach 2023 i 2024. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 2¼ %⁽⁸⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Belgii.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 116,7 % PKB w 2023 r. do 117,4 % PKB w 2024 r., co będzie wynikało w całości z wartości rezydualnej zmiany długu. W świetle wysokiego wskaźnika zadłużenia, który, jak wskazują prognozy, będzie zmniejszał się jedynie stopniowo na przestrzeni czasu, stwierdza się, że Belgia jest narażona na wysokie zagrożenie dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁸⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Belgię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA BELGII:

1. Wykorzystywanie w 2022 r. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze i jednoczesne prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej. Utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2021 r.**

(2021/C 304/02)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Bułgarii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Bułgarii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Bułgarii, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Bułgarię programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 8).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (4) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (5) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (6) W dniu 5 maja 2021 r. Bułgaria przedłożyła swój program konwergencji na 2021 r., po terminie określonym w art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (7) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Bułgarii wyniósł w 2020 r. 3,4 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 25 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 5,5 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,2 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów.
- (8) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Bułgarii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu zostało spełnione.
- (9) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w latach 2021 i 2022, ponieważ nie uwzględnia finansowania w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Przedstawiony scenariusz bazowy nie jest zatem bezpośrednio porównywalny z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Oprócz tego Komisja przewiduje w swojej prognozie bardziej dynamiczny wzrost eksportu, opierając się na bardziej korzystnych założeniach dotyczących popytu zagranicznego.
- (10) W swoim programie konwergencji na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 3,4 % PKB w 2020 r. do 5,6 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 27,4 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść -7,8 % PKB. W programie konwergencji nie wyjaśniono szczegółowo, jakie czynniki spowodują prognozowany wzrost nominalnego i pierwotnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w konsekwencji także wzrost długu; czynniki te występują pomimo wygaśnięcia niektórych działań dyskrecjonalnych w ramach polityki budżetowej. Projekcje te przewyższają prognozę Komisji z wiosny 2021 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2021 r. spodziewane jest, że deficyt zmaleje do 3,2 % PKB w 2021 r., a wskaźnik zadłużenia – do 24,5 % PKB w 2021 r. Różnica wynika głównie z projekcji dotyczącej innych dochodów, które według programu konwergencji mają spaść w 2021 r. o 2,5 p.p. PKB, czyli znacznie poniżej poziomów odnotowywanych we wcześniejszych okresach. W programie konwergencji nie wyjaśniono, jakie czynniki spowodują ten spadek.
- (11) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Bułgaria wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając

o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Bułgarię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.

- (12) W programie konwergencji na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,02 % PKB w 2020 r., 0,3 % w 2021 r., 0,8 % w 2022 r., 1,4 % w 2023 r., 1,7 % w 2024 r., 2,6 % w 2025 r. i 1,8 % w 2026 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w prognozie z wiosny 2021 r.
- (13) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽³⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (14) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególnie uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (15) W swoim programie konwergencji na 2021 r. Bułgaria planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,7 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 28,6 % PKB. Projekcje te przewyższają prognozę Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -1,4 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,8 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 1 p.p. PKB.
- (16) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19

⁽³⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.

- (17) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie konwergencji na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 3,1 % PKB w 2023 r. Program konwergencji nie zawiera informacji na temat 2024 r. Na podstawie programu konwergencji na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie - 0,6 % PKB w 2023 r. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,6 p.p. PKB w 2023 r. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB w 2023 r. ⁽⁸⁾ Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 5 % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Bułgarii.
- (18) Planuje się, że w 2023 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 29,3 % PKB. Program konwergencji na 2021 r. nie zawiera informacji na temat 2024 r. Stwierdza się, że Bułgaria jest narażona na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (19) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (20) Rada oceniła program konwergencji na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Bułgarię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA BUŁGARII:

1. Realizowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Utrzymanie pod kontrolą wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Czechy programu konwergencji na 2021 r.**

(2021/C 304/03)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Czechom wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Czechom – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Czech, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Czechy programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 15).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (4) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (5) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (6) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Czechy przedłożyły swój program konwergencji na 2021 r., zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (7) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Czech wyniósł w 2020 r. 6,2 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 38,1 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 6,4 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 4,6 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Czechy zaoferowały przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 6,2 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł w przybliżeniu 1½ % PKB.
- (8) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Czech, ponieważ ich deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.
- (9) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w odniesieniu do 2021 r. i ostrożny w odniesieniu do 2022 r. Prognoza Komisji jest nieco bardziej optymistyczna, jeśli chodzi o wzrost realnego PKB w 2021 r. (3,4 % w porównaniu z 3,1 % w programie konwergencji) oraz bardziej optymistyczna w odniesieniu do 2022 r. (4,4 % w porównaniu z 3,7 % w programie konwergencji), ponieważ przewiduje ona większy wzrost spożycia prywatnego w 2021 r. oraz większe nakłady brutto na środki trwałe w 2022 r.
- (10) W swoim programie konwergencji na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 6,2 % PKB w 2020 r. do 8,8 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 44,8 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 9,0 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 6,5 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (11) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Czechy wprowadziły środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je

finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Czechy w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne uchwalone przez rząd w latach 2020 i 2021 nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 2 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie obniżki dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych o wpływie odpowiadającym 1,9 % PKB.

- (12) W programie konwergencji na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,3 % PKB w 2021 r., 0,7 % w 2022 r. i 0,7 % w 2023 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w prognozie z wiosny 2021 r.
- (13) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (14) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (15) W swoim programie konwergencji na 2021 r. Czechy planują, że w 2022 r. deficyt ich sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,9 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. oraz ze względu na ożywienie gospodarcze. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 48,2 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie tej prognozy oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie 0,2 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,5 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały neutralny wpływ.
- (16) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.

- (17) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie konwergencji na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 5,4 % w 2023 r. do 5,2 % PKB w 2024 r. Nie planuje się, aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powrócił do poziomu poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB w okresie objętym programem. Na podstawie programu konwergencji na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio + 1,2 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,3 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB⁽⁸⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,8 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 4¼ %⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Czech.
- (18) Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 51,5 % PKB w 2023 r. do 54,6 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Czechy są narażone na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (19) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (20) Rada oceniła program konwergencji na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Czechy w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA CZECHOM:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2021 r.**

(2021/C 304/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Danii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Danii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się on również do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Danii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Danię programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 22).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (4) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (5) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (6) W dniu 29 kwietnia 2021 r. Dania przedłożyła swój program konwergencji na 2021 r., zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (7) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Danii wyniósł w 2020 r. 1,1 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 42,2 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła 5,1 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 2,8 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Dania zaferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 28,4 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (8) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Danii, ponieważ planuje się, że jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy w 2021 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu zostało spełnione.
- (9) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe zawarte w programie konwergencji, jest ostrożny w 2021 r. i realistyczny w 2022 r. Według programu konwergencji na 2021 r. wzrost realnego PKB wyniesie 2,1 % PKB w 2021 r. i 3,8 % w 2022 r. Dla porównania w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się, że wzrost realnego PKB wyniesie 2,9 % w 2021 r. i 3,5 % w 2022 r. Główne różnice wynikają z różnych założeń dotyczących rozwoju pandemii COVID-19 oraz związanych z nią ograniczeń w 2021 r.
- (10) W swoim programie konwergencji na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z -1,1 % PKB w 2020 r. do -3,3 % PKB w 2021 r. oraz spadek wskaźnika zadłużenia do 40,7 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść -7 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 1,2 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się niższy deficyt w 2021 r., co wynika z korzystniejszego scenariusza makroekonomicznego i bardziej optymistycznej prognozy dotyczącej dochodów z opodatkowania emerytur.
- (11) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Dania wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając

o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Danię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.

- (12) W programie konwergencji na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,2 % PKB w 2021 r., 0,2 % w 2022 r., 0,1 % w 2023 r., 0,1 % w 2024 r. i 0,03 % w 2025 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich prognozach budżetowych zawartych w prognozie z wiosny 2021 r.
- (13) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (14) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe działania nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (15) W swoim programie konwergencji na 2021 r. Dania planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 0,9 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 41,3 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie +1,6 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych nie ulegnie zmianom. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ⁽⁷⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1,0 p.p. PKB.
- (16) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwytkła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych.

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,6 p.p. PKB.

Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.

- (17) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie konwergencji na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 0,7 % PKB w 2023 r. do 0,6 % PKB w 2024 r., a w 2025 r. zostanie zrównoważony. Na podstawie programu konwergencji na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu UE, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,2 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,1 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB⁽⁸⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały neutralny wpływ. Średni nominalny wzrost potencjalny z 10 lat szacowany jest obecnie na 3 ½ %⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Danii.
- (18) W programie konwergencji na 2021 r. planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 41,6 % PKB w 2023 r. do 41,3 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Dania jest narażona na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (19) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (20) Rada oceniła program konwergencji na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Danię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA DANII:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/05)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Niemcom wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Niemcom – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady z 2021 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

(3) Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Niemiec na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niemcy programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 27).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Niemiec jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej zawartymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 27 kwietnia 2021 r. Niemcy przedłożyły swój program stabilności na 2021 r. zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Niemiec wyniósł w 2020 r. 4,2 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 69,8 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 5,9 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają - 3½ % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Niemcy zaoferowały przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 25 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. odpowiadał mniej więcej 1½ % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Niemiec, ponieważ ich deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszył się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i kryterium długu nie zostało spełnione.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w 2021 r. i ostrożny w 2022 r. W niemieckim programie stabilności na 2021 r. prognozuje się, że wzrost realnego PKB w 2021 r. wyniesie 3,0 %, a w 2022 r. – 2,6 %, natomiast w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. wartości wynoszą odpowiednio 3,4 % i 4,1 %. Różnica wynika z oczekiwań władz, które w 2021 r. spodziewają się szybszego od oczekiwań ożywienia spożycia prywatnego przy mniej dynamicznym wzroście eksportu. Prognoza Komisji na 2022 r. przewiduje zaś opóźnione, ale silne ożywienie spożycia. Projekcje przedstawione w programie stabilności na 2021 r. opierają się na założeniu, że w trakcie 2022 r. poziom produkcji powróci do poziomu sprzed kryzysu, natomiast w przypadku zatrudnienia i spożycia prywatnego zajmie to więcej czasu.
- (12) W swoim programie stabilności 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 4,2 % PKB w 2020 r. do 9 % PKB w 2021 r. oraz dalszy wzrost wskaźnika zadłużenia do 74½ % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 10,6 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 6¼ % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Według prognozy Komisji z wiosny 2021 r. wpływ, jaki środki wprowadzone w celu walki z pandemią COVID-19 i wspierania gospodarki będą miały na budżet, będzie mniejszy a prognozowany deficyt w 2021 r. ma wynieść 7,5 % PKB, co jest wartością niższą od zakładanej w programie stabilności, natomiast wskaźnik zadłużenia ma osiągnąć 73,1 % PKB.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Niemcy wprowadziły środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Niemcy w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne uchwalone przez rząd w latach 2020 i 2021 nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont wiosennej prognozy Komisji z 2021 r., wstępnie szacuje się, że pozostały skumulowany wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r. Do tych działań niemających charakteru tymczasowego zalicza się także inwestycje wynoszące ok. 0,1 % PKB; oczekuje się, że wesprą one średniookresowy potencjalny wzrost, a tym samym stabilność finansów publicznych.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,03 % PKB w 2020 r., 0,3 % w 2021 r., 0,1 % w 2022 r., 0,1 % w 2023 r., 0,1 % w 2024 r., 0,1 % w 2025 i 0,04 % w 2026 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w wiosennej prognozie.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu

(5) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Niemcy planują, że w 2022 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 3 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 74 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie +0,5 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,1 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczyniać się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 1½ % w 2023 r. do ½ % PKB w 2024 r., a w 2025 r. budżet zostanie zrównoważony (saldo wyniesie 0 %). Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu unijnego, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio +0,9 % PKB. Jest prognozowane, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych nie ulegnie zmianie. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,7 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 2¾ % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Niemiec.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 73¼ % PKB w 2023 r. do 72 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Niemcy są narażone na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Niemcy w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

NINIEJSZYM ZALECA NIEMCOM:

1. Utrzymanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/06)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności: jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Estonii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Estonii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) W zaleceniu Rady z 2021 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro wskazano, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

(3) Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Estonii, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Estonię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 33).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Estonii jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej zamieszczonymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozważne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Estonia przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Estonii wyniósł w 2020 r. 4,9 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 18,2 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 4,7 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrejonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 2,7 % PKB^(?), oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Estonia zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 1,5 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

^(?) W programie stabilności na 2021 r. nie uwzględniono szacunkowej łącznej wartości działań dyskrejonalnych w ramach polityki budżetowej.

- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Estonii, ponieważ deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.
- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022. Według programu stabilności przewiduje się, że realny PKB wzrośnie o 2,5 % w 2021 r. i o 4,8 % w 2022 r. Jest to zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r., która pokazuje, że wzrost realnego PKB w 2021 r. wyniesie 2,8 %, a w 2022 r. – 5,0 %.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 4,9 % PKB w 2020 r. do 6 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 21,4 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść 6,3 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,3 % PKB, przejęte w 2020 r. i 2021 r. oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Estonia wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Estonię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne uchwalone przez rząd w latach 2020 i 2021 nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont wiosennej prognozy Komisji z 2021 r., wstępnie szacuje się, że pozostały skumulowany wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie wydatki bieżące. Do tych działań niemających charakteru tymczasowego zalicza się także inwestycje wynoszące ok. 1/3 % PKB; oczekuje się, że wesprą one średniookresowy potencjalny wzrost, a tym samym stabilność finansów publicznych.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,4 % PKB w 2021 r., 0,5 % w 2022 r., 0,7 % w 2023 r. i 0,7 % w 2024 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w wiosennej prognozie.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁶⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem

⁽⁶⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Estonia planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 3,8 % PKB, głównie za sprawą ożywienia gospodarczego i zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 24,6 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie + 1,6 % PKB⁽⁷⁾. Prognozuję się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,2 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały wpływ restrykcyjny, który wyniesie 0,2 p.p. PKB⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1,7 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości równoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 3,2 % w 2023 r. do 2,2 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już zatem przekraczać określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu unijnego, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 1,1 % PKB. Prognozuję się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,1 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały wpływ restrykcyjny, który wyniesie 0,4 p.p. PKB⁽⁹⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,5 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 5¾ %⁽¹⁰⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Estonii.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 27,4 % PKB w 2023 r. do 28 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Estonia jest narażona na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Estonię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZY ZALECA ESTONII:

1. Utrzymanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

⁽⁷⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁸⁾ Prognozuję się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽¹⁰⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/07)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Irlandii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Irlandii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady z 2021 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Irlandii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Irlandię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 39).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Irlandii jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej zawartymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Irlandia przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Irlandii wyniósł w 2020 r. 5,0 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 59,5 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 5,7 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,9 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Irlandia zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 1,2 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Irlandii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022. W programie stabilności przewiduje się, że realny PKB, po wzroście o 3,4 % w 2020 r., zwiększy się o 4,5 % w 2021 r., co jest zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na 2022 r. prognozowany jest roczny wzrost realnego PKB o 5,0 %, zarówno według programu stabilności, jak i według Komisji.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 5,0 % PKB w 2020 r. do 4,7 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 62,2 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. pogorszenie pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść 5,4 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,5 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Irlandia wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Irlandię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają w większości charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,02 % PKB w 2022 r., 0,07 % w 2023 r., 0,06 % w 2024 r. i 0,04 % w 2025 r. W swojej wiosennej prognozie z 2021 r. Komisja zakłada uproszczoną i linearną integrację wydatków finansowanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,06 % w 2021 r. i 0,04 % w 2022 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególnie uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Irlandia planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,8 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 60,2 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -0,4 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,2 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczyniać się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 1,2 % PKB w 2023 r. do 0,7 % PKB w 2024 r. i 0,2 % PKB w 2025 r. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu unijnego, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 1,6 % PKB. Jest prognozowane, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych nie ulegnie zmianie. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1,4 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 6½ %⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Irlandii.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 59,0 % PKB w 2023 r. do 57,7 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Irlandia jest narażona na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Irlandię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA IRLANDII:

1. Realizowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetu krajowego, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/08)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Grecji wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Grecji – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny kontynuować reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

(3) Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Grecji na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Grecję programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 46).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Grecji jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi przez Radę w zaleceniu z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych o wysokiej jakości. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) Po pomyślnym ukończeniu programu pomocy finansowej w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności w 2018 r. Grecja jest obecnie objęta wzmocnionym nadzorem zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013⁽⁵⁾. Wprowadzenie wzmocnionego nadzoru w Grecji na mocy decyzji wykonawczych Komisji (UE) 2018/1192⁽⁶⁾ i (UE) 2021/271⁽⁷⁾ wynika z faktu, iż w średnim okresie Grecja musi w dalszym ciągu przyjmować środki w celu usunięcia potencjalnych źródeł zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a jednocześnie realizować reformy strukturalne z myślą o wspieraniu solidnego i trwałego wzrostu gospodarczego. Na posiedzeniu Eurogrupy w dniu 22 czerwca 2018 r. Grecja podjęła zobowiązanie do kontynuowania wszystkich kluczowych reform przyjętych w ramach programu, dopóki nie zostaną one w pełni zrealizowane. Grecja jest również zobowiązana do wdrożenia konkretnych środków w zakresie polityki fiskalnej

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz.U. L 140 z 27.5.2013, s. 1).

⁽⁶⁾ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2018/1192 z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie wprowadzenia wzmocnionego nadzoru w Grecji (Dz.U. L 211 z 22.8.2018, s. 1).

⁽⁷⁾ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/271 z dnia 17 lutego 2021 r. w sprawie przedłużenia wzmocnionego nadzoru w Grecji (Dz.U. L 61 z 22.2.2021, s. 3).

i fiskalno-strukturalnej, dobrobytu społecznego, stabilności finansowej, rynku pracy i rynku produktowego, prywatyzacji, funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej oraz walki z korupcją. Wspomniane reformy strukturalne mają coraz większe znaczenie w kontekście wysiłków Grecji na rzecz ponownego uruchomienia gospodarki. Pomyślnie wdrożenie i ukończenie tych reform powinno w znacznym stopniu przyczynić się do wspierania wzrostu gospodarczego w Grecji w perspektywie średnio- i długoterminowej. Grecja podlega obowiązkowi składania kwartalnych sprawozdań ze swoich postępów we wdrażaniu zobowiązań w ramach wzmocnionego nadzoru. Korzystne sprawozdanie może, w cyklu półrocznym, otworzyć drogę do wprowadzenia środków dotyczących redukcji długu o wartości 0,7 % PKB rocznie. W kwietniu 2019 r., grudniu 2019 r., czerwcu 2020 r. i listopadzie 2020 r. Eurogrupa osiągnęła porozumienie w sprawie uruchomienia odpowiednio pierwszych czterech transz środków okołozadłużeniowych o łącznej wartości 3 252 mln EUR, uzależnionych od prowadzenia odpowiedniej polityki. W dniu 2 czerwca 2021 r. opublikowano dziesiąte sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru, w którym dokonano oceny postępów Grecji w realizacji zobowiązań.

- (9) W dniu 29 kwietnia 2021 r. Grecja przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (10) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Grecji wyniósł w 2020 r. 9,7 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 205,6 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła 11,3 % PKB i składają się na nią m.in. wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 5,9 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Grecja zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 2,2 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (11) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Grecji, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszał się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i kryterium długu nie zostało spełnione.
- (12) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w 2021 r. i przewiduje, że wzrost realnego PKB będzie około 0,5 p.p. niższy niż założono w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. Różnica ta wynika z odmiennych założeń dotyczących rozwoju pandemii COVID-19, wykorzystania środków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz tempa ożywienia sektora turystyki. Projekcje makroekonomiczne na 2022 r. w ramach programu stabilności na 2021 r. są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 9,7 % PKB w 2020 r. do 9,9 % PKB w 2021 r. oraz spadek wskaźnika zadłużenia do 204,8 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 11,6 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 6,4 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje dotyczące deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Jeżeli chodzi o wskaźnik zadłużenia, wartości przedstawione w programie stabilności na 2021 r. są poniżej poziomu założonego w prognozie Komisji z wiosny 2021 r., w której przewiduje się, że wskaźnik zadłużenia osiągnie 208,8 % PKB. Różnica ta wynika z odmiennych założeń dotyczących wpływów z prywatyzacji, akumulacji netto aktywów finansowych i dostosowań kasowo-memoriałowych.
- (14) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Grecja wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Grecję w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które rząd przyjął w latach 2020 i 2021 oraz zapowiedział na 2022 r., mają charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (15) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,9 % PKB w 2021 r., 1,7 % PKB w 2022 r., 1,6 % PKB w 2023 r., 1,6 % PKB w 2024 r., 1,5 % PKB w 2025 r. i 1,5 % PKB w 2026 r. W programie przewidziano również pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 1,4 % PKB w 2021 r.,

1,4 % PKB w 2022 r., 1,1 % PKB w 2024 r., 1,1 % PKB w 2025 r. i 0,5 % PKB w 2026 r. W swojej prognozie z wiosny 2021 r. Komisja uwzględniła te dotacje w projekcjach budżetowych, natomiast zakłada niższą kwotę pożyczek na 2022 r. na podstawie jednolitych rocznych wypłat po 2021 r.

- (16) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁸⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (17) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (18) W swoim programie stabilności na 2021 r. Grecja planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,9 % PKB, głównie za sprawą oczekiwanego ożywienia gospodarczego i zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 189,5 % PKB. Projekcje dotyczące deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Jeżeli chodzi o wskaźnik zadłużenia, wartości przedstawione w programie stabilności na 2021 r. są poniżej poziomu założonego w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. Różnica ta wynika z różnych założeń dotyczących salda środków pieniężnych, przychodów z prywatyzacji i akumulacji netto aktywów finansowych. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -2,4 % PKB⁽⁹⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych przyniesie wzrost o 0,3 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,9 p.p. PKB⁽¹⁰⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB.
- (19) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.

⁽⁸⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

⁽⁹⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽¹⁰⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,9 p.p. PKB.

- (20) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie 0,4 % w 2023 r., a następnie przekształci się w nadwyżkę 0,6 % PKB w 2024 r. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu UE, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,6 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,1 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ⁽¹⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,6 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 1¼ %⁽²⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Grecji.
- (21) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 176,7 % PKB w 2023 r. do 166,1 % PKB w 2024 r. W świetle wysokiego wskaźnika zadłużenia Grecji, który – jak wskazują prognozy – będzie zmniejszał się jedynie stopniowo, stwierdza się, że Grecja jest narażona na wysokie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia. Dziesiąte sprawozdanie dotyczące wzmocnionego nadzoru wskazuje na inne czynniki istotne dla ogólnej oceny zdolności obsługi zadłużenia, a mianowicie fakt, że struktura i profil zapadalności długu publicznego zmniejszają zagrożenia związane z tym długiem, lecz zobowiązania warunkowe stanowią źródło dodatkowego ryzyka.
- (22) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (23) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Grecję w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA GRECJI:

1. Wykorzystywanie w 2022 r. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze i jednoczesne prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej. Utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

⁽¹⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽²⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/09)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Hiszpanii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Hiszpanii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) W zaleceniu Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. wskazano, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Należy prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

(3) Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Hiszpanii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Hiszpanię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 54).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. oparte na jakościowej ocenie środków polityki fiskalnej. Zdaniem Komisji projekt planu budżetowego Hiszpanii jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r., a większość środków przewidzianych w tym planie wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się on również do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Hiszpania przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Hiszpanii wyniósł w 2020 r. 11,0 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 120,0 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła 8,1 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 4,0 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Hiszpania zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 15 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł mniej więcej 8 % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Hiszpanii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszył się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i że nie wywiązano się z kryterium długu.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022. Odchylenie wynoszące 0,6 p.p. PKB między szacunkami dotyczącymi wzrostu PKB w 2021 r. dokonany przez Komisję (5,9 %) a zawartymi w programie stabilności na 2021 r. (6,5 %) można wyjaśnić nieco odmiennymi profilami wydatków związanymi z dotacjami w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Komisja prognozuje bardziej stopniową absorpcję dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, natomiast scenariusz makroekonomiczny zawarty w programie stabilności na 2021 r. opiera się na wcześniejszym wykorzystaniu funduszy, co skutkuje wyższym wzrostem gospodarczym. Prognozy na 2022 r. są zasadniczo zgodne, z niewielkimi tylko różnicami.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 11,0 % PKB w 2020 r. do 8,4 % PKB w 2021 r. oraz spadek wskaźnika zadłużenia do 119,5 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść 5,8 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te przewyższają prognozę Komisji z wiosny 2021 r., w której przewiduje się deficyt na poziomie 7,6 % PKB. Rozbieżność tę można wyjaśnić różnicą między prognozami dotyczącymi wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. W szczególności Komisja prognozuje, że wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych na transfery socjalne i inne wydatki będą niższe niż przewidziano w programie stabilności na 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Hiszpania wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Hiszpanię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,04 % PKB w 2020 r., 1,8 % w 2021 r., 1,9 % w 2022 r., 1,4 % w 2023 r. i 0,1 % w 2024 r. Finansowanie w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności planuje się wykorzystać prawie w całości w okresie objętym programem stabilności na 2021 r., ponieważ około 95 % dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przydzielonych Hiszpanii ma zostać wykorzystanych w latach 2021–2023. W programie stabilności na 2021 r. wspomniano także możliwość wystąpienia na późniejszym etapie o pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości do 6,3 % PKB. Dzięki temu możliwe byłoby dwukrotne zwiększenie skali działań przewidzianych w planie odbudowy i zwiększania odporności Hiszpanii. Prognozy fiskalne zawarte w programie stabilności na 2021 r. nie uwzględniają jednak bezpośredniego wpływu dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na plany wydatków i dochodów, lecz jedynie wpływ pośredni na dochody w związku z wyższym wzrostem PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2021 r. nie uwzględnia w pełni dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności planowanych przez Hiszpanię w jej prognozach budżetowych do 2022 r., ze względu na odmienne założenia dotyczące terminu, kiedy projekty w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności Hiszpanii osiągną etap, w którym wydatki rzeczywiście będą realizowane, a więc zaczną mieć wpływ na wzrost PKB.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania^(*) i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe działania nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je

(*) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Hiszpania planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,0 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 115,1 % PKB. Projekcje te są zasadniczo zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie - 0,5 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,6 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 4,0 % w 2023 r. do 3,2 % PKB w 2024 r. Nie planuje się, aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powrócił do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem stabilności na 2021 r. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio + 0,9 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych obniży się o 0,9 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ ⁽⁸⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB. Średni nominalny wzrost potencjalny z 10 lat szacowany jest obecnie na 2½%. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Hiszpanii.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 113,3 % PKB w 2023 r. do 112,1 % PKB w 2024 r. W świetle wysokiego wskaźnika zadłużenia, który – jak wskazują prognozy – będzie zmniejszał się jedynie stopniowo na przestrzeni czasu, stwierdza się, że Hiszpania jest narażona na wysokie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,5 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe i zawierać – jako część wytycznych średnioterminowych – pewien zróżnicowany element ilościowy. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Hiszpanię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA HISZPANII:

1. Wykorzystywanie w 2022 r. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji na rzecz ożywienia gospodarczego i jednocześnie prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej. Utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/10)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Francji wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Francji – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) W zaleceniu Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. wskazano, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Francji na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Francję programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 62).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. oparte na jakościowej ocenie środków polityki fiskalnej. Zdaniem Komisji projekt planu budżetowego Francji jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r., a większość środków przewidzianych w tym planie wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się on również do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Francja przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Francji wyniósł w 2020 r. 9,2 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 115,7 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 6,2 % PKB i składają się na nią m.in. wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,3 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Francja zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 17,4 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł mniej więcej 6 % PKB.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Francji, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszał się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i że nie wywiązano się z kryterium długu.
- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w latach 2021 i 2022. W programie stabilności na 2021 r. przewiduje się, że wzrost PKB wyniesie 5 % w 2021 r. i 4 % w 2022 r., natomiast Komisja przewiduje wzrost PKB odpowiednio o 5,7 % i 4,2 % w tych samych latach. Prognozowany przez Komisję wyższy wzrost w 2021 r. wynika z wyższego wkładu krajowego eksportu i eksportu netto we wzrost gospodarczy, niż założono w programie stabilności na 2021 r. Konkretnie, Komisja przewiduje mniej dynamiczny wzrost spożycia prywatnego, lecz jednocześnie szybszy wzrost inwestycji i eksportu niż w scenariuszu makroekonomicznym zawartym w programie stabilności na 2021 r. Prognozowany przez Komisję wyższy wzrost w 2022 r. wynika głównie z wyższego wkładu eksportu netto we wzrost gospodarczy, natomiast ogólny wkład popytu krajowego przewiduje się na poziomie zasadniczo zbliżonym do zakładanego w programie stabilności na 2021 r.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 9,2 % PKB w 2020 r. do 9,0 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 117,8 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 6,2 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 4,0 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Francja wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Francję w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020 i 2021 i które zapowiedziano na 2022 r., nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że pozostały łączny wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie w 2023 r. ok. 1 % PKB; będą stanowić je głównie stałe obniżenie podatków od produkcji, wzrost wynagrodzeń urzędników służby cywilnej, przede wszystkim w systemie opieki zdrowotnej, a także transfery kapitałowe. Do tych działań niemających charakteru tymczasowego zalicza się także inwestycje wynoszące ok. $\frac{1}{10}$ % PKB; oczekuje się, że wesprą one średniookresowy potencjalny wzrost, a tym samym stabilność finansów publicznych.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,7 % PKB w 2021 r. i 0,9 % od 2022 r. W prognozach budżetowych zawartych w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. uwzględniono dotacje na szacowanym poziomie 0,8 % PKB w 2021 r. i 0,4 % PKB w 2022 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.

(5) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe działania nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Francja planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,3 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 116,3 % PKB. Jakkolwiek prognoza dotycząca długu jest zgodna z prognozą Komisji z wiosny 2021 r., to prognozowany deficyt jest wyższy niż w prognozie Komisji z wiosny 2021 r., głównie ze względu na przewidywany przez Komisję niższy deficyt w 2021 r. i nieco mniej korzystny scenariusz makroekonomiczny w programie stabilności na 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – będzie neutralny⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,3 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczyniać się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 4,4 % w 2023 r. do 3,9 % w 2024 r., 3,5 % w 2025 r., 3,2 % w 2026 r. Planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przestanie przekraczać 3 % PKB w 2024 r., kiedy to osiągnie 2,8 % PKB. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,4 % PKB. Program nie zawiera informacji wymaganych do oszacowania wkładu wydatków finansowanych przez UE, inwestycji finansowanych ze środków krajowych i bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych na rzecz ogólnego kursu polityki fiskalnej. Średni nominalny wzrost potencjalny z 10 lat szacowany jest obecnie na 2 ¼ %⁽⁸⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Francji.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁸⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 117,2 % PKB w 2023 r. do 118,0 % PKB w 2024 r. i do 118,3 % PKB w 2025 r., a następnie zmaleje do 118,2 % w 2026 r. i 117,7 % w 2027 r. W świetle wysokiego wskaźnika zadłużenia, który – jak wskazują prognozy – będzie zmniejszał się jedynie stopniowo na przestrzeni czasu, stwierdza się, że Francja jest narażona na wysokie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Francję w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA FRANCJI:

1. Wykorzystywanie w 2022 r. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji na rzecz ożywienia gospodarczego i jednoczesne prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej. Utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2021 r.**

(2021/C 304/11)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Chorwacji wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Chorwacji – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Chorwacji, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 68).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (4) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (5) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (6) W dniu 29 kwietnia 2021 r. Chorwacja przedłożyła swój program konwergencji na 2021 r., zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (7) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Chorwacji wyniósł w 2020 r. 7,4 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 88,7 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 8,1 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,8 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Chorwacja zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 4,6 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (8) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Chorwacji, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszał się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i że nie wywiązano się z kryterium długu.
- (9) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w 2021 r. i korzystny w 2022 r. W szczególności przewiduje on nieco większy wzrost niż w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. (5,2 % w porównaniu z 5 %), zwłaszcza w 2022 r. (6,6 % w porównaniu z 6,1 %). Wynika to przede wszystkim z bardziej optymistycznych prognoz dotyczących spożycia i inwestycji gospodarstw domowych, z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewidziano nieco wyższy wkład eksportu.
- (10) W swoim programie konwergencji na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 7,4 % PKB w 2020 r. do 3,8 % PKB w 2021 r. oraz spadek wskaźnika zadłużenia do 86,6 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 4,6 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Dla porównania w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewidziano, że deficyt nie zmniejszy się w aż tak dużym

stopniu w 2021 r. (4,6 % PKB). Różnice są największe po stronie dochodów, które według prognozy zawartej w programie konwergencji na 2021 r. odbijają się znacznie powyżej stopy wzrostu nominalnego PKB. Jednocześnie oczekuje się, że wpływ – chociaż wyjątkowy – na wydatki będzie miała odbudowa po trzęsieniach ziemi w Zagrzebiu i Petrinji w 2020 r.

- (11) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Chorwacja wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Chorwację w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Większość działań dyskrejonalnych w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, ma charakter tymczasowy lub jest zrównoważona środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 0,3 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie obniżki podatku dochodowego.
- (12) W programie konwergencji na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,4 % PKB w 2021 r., 1,9 % w 2022 r., 2,4 % w 2023 r., 2,3 % w 2024 r., 1,7 % w 2025 r. i 1 % w 2026 r. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. dotacje te uwzględniono w jej prognozach budżetowych na lata 2021 i 2022 na zasadniczo podobnych poziomach.
- (13) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (14) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrejonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (15) W swoim programie konwergencji na 2021 r. Chorwacja planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,6 % PKB, głównie za sprawą znacznego wzrostu dochodów i zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 82,5 % PKB. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewidziano wyższe wskaźniki deficytu i zadłużenia w 2022 r., wynoszące odpowiednio 3,2 % PKB

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

i 82,9 % PKB, przy czym różnica wynika głównie z efektu bazy od 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -2,4 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 1,5 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,8 p.p. PKB.

- (16) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (17) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie konwergencji na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 1,9 % PKB w 2023 r. do 1,5 % PKB w 2024 r. Na podstawie programu konwergencji na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio -0,1 % PKB. Prognozuje się, że wkład wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych będzie miał restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,6 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB ⁽⁸⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,6 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 3¼ % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Chorwacji.
- (18) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 79,5 % PKB w 2023 r. do 76,8 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Chorwacja jest narażona na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (19) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (20) Rada oceniła program konwergencji na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Chorwację w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA CHORWACJI:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Utrzymanie pod kontrolą wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/12)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Włochom wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Włochom – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady z 2021 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Włoch na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Włochy programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 74.)

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Włoch jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej ustanowionymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie miały charakteru tymczasowego ani nie były zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Włochy przedłożyły swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Włoch wyniósł w 2020 r. 9,5 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 155,8 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła 8,0 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Włochy zaoferowały przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 24,8 % PKB; faktyczna wielkość tego wsparcia płynności w 2020 r. odpowiadała w przybliżeniu 7 % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Włoch, ponieważ ich deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszył się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i że nie wywiązano się z kryterium długu.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022. W programie stabilności na 2021 r. przewidziano, że realny PKB wzrośnie o 4,5 % w 2021 r. i o 4,8 % w 2022 r. Dla porównania w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się, że wzrost realnego PKB będzie nieznacznie niższy i wyniesie 4,2 % w 2021 r. i 4,4 % w 2022 r., głównie ze względu na oczekiwany – na podstawie bardziej aktualnych wskazań uwzględnionych w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności – niższy poziom wykorzystania dotacji z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w 2021 i 2022 r.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 9,5 % PKB w 2020 r. do 11,8 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 159,8 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść 10,4 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Włochy wprowadziły środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Włochy w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020–2021, nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że łączny pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie obniżka składek na ubezpieczenia społeczne w uboższych regionach, przedłużenie obowiązywania ulgi podatkowej od dochodów z zatrudnienia oraz wprowadzenie dodatków rodzinnych. Do tych działań niemających charakteru tymczasowego zalicza się także inwestycje wynoszące ok. 1/3 % PKB; oczekuje się, że wesprą one średniookresowy potencjalny wzrost, a tym samym stabilność finansów publicznych.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,6 % PKB w 2021 r., 0,9 % w 2022 r., 1,4 % w 2023 r., 0,5 % w 2024 r. i 0,2 % w 2025 r. W programie stabilności na 2021 r. założono także finansowanie inwestycji i reform z pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,3 % PKB w 2020 r., 0,8 % w 2021 r., 0,9 % w 2022 r., 0,7 % w 2023 r., 1,3 % w 2024 r., 1,2 % w 2025 r. i 1,0 % w 2026 r. Dotacje te nie zostały uwzględnione w pełni w projekcjach budżetowych Komisji zawartych w jej prognozie z wiosny 2021 r., zgodnie z bardziej aktualnymi wskazaniami zawartymi w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności, którego opracowywanie zakończono po przedłożeniu programu stabilności na 2021 r. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przyjęto natomiast, że finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wyniesie 0,3 % PKB w 2021 r. i 0,7 % PKB w 2022 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania

(5) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Włochy planują, że w 2022 r. deficyt ich sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,9 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. oraz mniejszego wkładu automatycznych stabilizatorów. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 156,3 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie - 2,2 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,4 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 1,3 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 4,3 % w 2023 r. do 3,4 % PKB w 2024 r. Nie planuje się zatem, aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powrócił do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,4 % PKB⁽⁸⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,4 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB⁽⁹⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały neutralny wpływ. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 2 %⁽¹⁰⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Włoch.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 155 % PKB w 2023 r. do 152,7 % PKB w 2024 r. W świetle wysokiego wskaźnika zadłużenia, który – jak wskazują prognozy – będzie zmniejszał się na przestrzeni czasu jedynie stopniowo, stwierdza się, że Włochy są narażone na wysokie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Szacunki przedstawione w tym motywie opierają się na szczegółowych projekcjach budżetowych przekazanych przez Włochy w programie stabilności na 2021 r. Poza ogólnymi danymi liczbowymi dotyczącymi deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych projekcje przedstawione przez Włochy nie uwzględniają pakietu fiskalnego zapowiedzianego na maj 2021 r. Pakiet ten, przyjęty w dniu 20 maja 2021 r., objął dodatkowe wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych w 2021 r., a także zwiększenie zasobów na projekty inwestycyjne finansowane ze środków krajowych w nadchodzących latach.

⁽⁹⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽¹⁰⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Włochy w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA WŁOCHOM:

1. Wykorzystywanie w 2022 r. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze i jednocześnie prowadzenie rozważnej polityki fiskalnej. Utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Ograniczenie wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/13)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Cyprowi wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Cyprowi – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) W zaleceniu Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. wskazano, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Cypru na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Cypr programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 82.)

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Cypru jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej przedstawionymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych o wysokiej jakości. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 29 kwietnia 2021 r. Cypr przedłożył swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Cypru wyniósł w 2020 r. 5,7 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 118,2 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 7,6 % PKB i składają się na nią m.in. wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,6 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Cypr zaoferował przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet,) szacowane na 1,9 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Cypru, ponieważ jego deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszał się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i kryterium długu nie zostało spełnione.
- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest korzystny w latach 2021 i 2022. Według prognozy Komisji z wiosny 2021 r. realny PKB Cypru wzrośnie o 3,1 % w 2021 r. i o 3,8 % w 2022 r. Według programu stabilności na 2021 r. wzrost gospodarczy Cypru wyniesie 3,6 % w 2021 r. i 3,8 % w 2022 r. Przewidziana w programie stabilności na 2021 r. stosunkowo wyższa stopa wzrostu w 2021 r. wynika ze wzrostu spożycia prywatnego.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 5,7 % PKB w 2020 r. do 4,7 % PKB w 2021 r. oraz spadek wskaźnika zadłużenia do 111,9 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 6,5 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,4 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Cypr wprowadził środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Cypr w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,6 % PKB w 2021 r., 0,4 % w 2022 r., 0,4 % w 2023 r. i 0,4 % w 2024 r. W prognozie Komisji zakłada się natomiast, że całkowity wpływ na budżet reform i inwestycji ujętych w planie odbudowy i zwiększania odporności wyniesie 0,3 % PKB w 2021 r. i 0,5 % PKB w 2022 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu

(5) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Cypr planuje, że w 2022 r. deficyt jego sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 0,9 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 103,9 % PKB. Projekcje te są niższe od prognozy Komisji z wiosny 2021 r. Komisja przewiduje deficyt na poziomie 2 % PKB, głównie ze względu na spodziewane wyższe wydatki i niższe dochody, oraz wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 106,6 % PKB w 2022 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -0,3 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,4 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 0,1 % w 2023 r. do 1,6 % PKB w 2024 r. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 2,8 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,1 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 2,8 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 3½ % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Cypru.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 99,5 % PKB w 2023 r. do 92,9 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Cypr jest narażony na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Cypr w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA CYPROWI:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/14)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Łotwie wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Łotwie – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) W zaleceniu Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. wskazano, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

(3) Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Łotwy na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Łotwę programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 89).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Łotwy jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 15 kwietnia 2021 r. Łotwa przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Łotwy wyniósł w 2020 r. 4,5 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 43,5 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 4 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,5 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Łotwa zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 1,7 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Łotwy, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w latach 2021 i 2022. Przewidywane w programie stabilności na 2021 r. stopy wzrostu realnego PKB są niższe niż w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. głównie z powodu niższego wzrostu eksportu. W programie stabilności na 2021 r. przewiduje się ponadto dalszy spadek zatrudnienia w 2021 r. i wolniejsze ożywienie gospodarcze w 2022 r. niż to, jakie zapowiadano w prognozie Komisji z wiosny 2021 r.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 5,4 % PKB w 2020 r. do 9,3 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 48,9 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 8,7 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 2,9 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Te projekcje deficytu i zadłużenia przewyższają prognozę Komisji z wiosny 2021 r. W programie stabilności na 2021 r. zakłada się większy wzrost wydatków, w szczególności innych wydatków, niż w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. Ponadto w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się, że sytuacja w zakresie dochodów będzie korzystniejsza, co wynika z bardziej optymistycznego scenariusza makroekonomicznego zawartego w tej prognozie.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Łotwa wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Łotwę w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne uchwalone przez rząd w okresie 2020 i 2021 nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że łączny pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie wydatki związane ze wzrostem płac w sektorze publicznym, w szczególności pracowników służby zdrowia.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,1 % w 2021 r., 0,8 % w 2022 r. i 0,8 % w 2023 r. W programie stabilności na 2021 r. przewiduje się nieznaczne przesunięcie wydatków finansowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na późniejszy okres, gdzie wyższe wydatki planuje się na 2024 i 2025 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w prognozie z wiosny 2021 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zregulowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Łotwa planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,7 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 50,3 % PKB. Projekcje te przewyższają prognozę Komisji z wiosny 2021 r., głównie ze względu na korzystniejszy scenariusz makroekonomiczny w tej prognozie. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -0,8 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,6 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB. ⁽⁷⁾ Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,5 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwytkła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 1,3 % w 2023 r. do 0,3 % PKB w 2024 r. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio +1,4 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych spadnie średnio o 0,3 p.p. PKB w latach 2023 i 2024. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB. ⁽⁸⁾ Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 4¾ % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Łotwy.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 48,8 % PKB w 2023 r. do 48,5 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Łotwa jest narażona na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Łotwę w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

NINIEJSZYM ZALECA ŁOTWIE:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Utrzymanie pod kontrolą wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/15)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Litwie wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Litwie – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Litwy na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Litwę programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 95).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Litwy jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności. W dniu 21 grudnia 2020 r. Litwa przedstawiła zaktualizowany projekt planu budżetowego na 2021 r. Komisja była zdania, że zaktualizowany projekt planu budżetowego Litwy jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym zaktualizowanym projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie miały charakteru tymczasowego ani nie były zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądną politykę fiskalną, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Litwa przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Litwy wyniósł w 2020 r. 7,4 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 47,3 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 8,0 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 7,1 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Litwa zaferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 2,7 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.

- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Litwy, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.
- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w latach 2021 i 2022. Prognozuje się, że realny PKB wzrośnie o 2,6 % w 2021 r. i o 3,2 % w 2022 r. Scenariusz makroekonomiczny nie uwzględniał inwestycji, które mają być finansowane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Według prognozy Komisji z wiosny 2021 r. realny PKB ma wzrosnąć o 2,9 % w 2021 r. i o 3,9 % w 2022 r. Prognozy Komisji dotyczące PKB są wyższe głównie dlatego, że zakłada ona bardziej dynamiczne ożywienie popytu krajowego, w tym inwestycji finansowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 7,4 % PKB w 2020 r. do 8,1 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 52,1 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść -8,9 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 5,2 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r., w której przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2021 r. osiągnie poziom 8,2 % PKB, a relacja długu do PKB — 51,9 % PKB.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Litwa wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Litwę w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne uchwalone przez rząd w okresie 2020–2021 nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że łączny pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie wydatki związane ze wzrostem płac w sektorze publicznym, emerytur i innych świadczeń.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,3 % PKB w 2021 r., 0,8 % w 2022 r., 1,0 % w 2023 r. i 0,9 % w 2024 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w prognozie z wiosny 2021 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszy się ryzyko dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je

(5) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Litwa planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 6,0 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 54,2 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r., w której przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 6,0 % PKB, a relacja długu do PKB osiągnie poziom 54,1 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie - 2,0 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,5 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 1,8 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 4,0 % w 2023 r. do 2,2 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już zatem przekraczać określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio + 2,1 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,1 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1,9 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 5¼ % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Litwy.
- (20) Planuje się, że w latach 2023 i 2024 wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostanie na poziomie 57,9 % PKB. Stwierdza się, że w średnim okresie Litwa jest narażona na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe oraz zawierać – jako część wytycznych średnioterminowych – pewne zróżnicowane elementy ilościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Litwę w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA LITWIE:

1. Utrzymanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Utrzymanie pod kontrolą wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Luksemburga na 2021 r.**

(2021/C 304/16)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Luksemburgowi wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Luksemburgowi – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) W zaleceniu Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. wskazano, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Luksemburga na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Luksemburg programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 101).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Luksemburga jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Luksemburg przedłożył swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Luksemburga wyniósł w 2020 r. 4,1 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 24,9 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 6,6 % PKB i składają się na nią m.in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,6 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Luksemburg zaoferował przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 5,7 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Luksemburga, ponieważ jego deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w 2021 r. i korzystny w 2022 r. W programie stabilności na 2021 r. prognozuje się, że realny PKB wzrośnie o 4,0 % w 2021 r., natomiast w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. wartość ta wynosi 4,5 %, gdyż uwzględniono w niej silniejszy wpływ popytu krajowego i eksportu netto na wzrost gospodarczy. Wzrost realnego PKB w 2022 r. jest w programie stabilności na 2021 r. szacowany na 4,0 % ze względu na przewidywany wyższy wkład eksportu netto niż w prognozie Komisji z wiosny 2021 r., przewidującej wzrost na poziomie 3,3 %.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 4,1 % PKB w 2020 r. do 2,0 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 26,8 % PKB. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 4,3 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 0,6 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewidziano podobny wskaźnik zadłużenia na 2021 r., lecz większą poprawę deficytu – do 0,3 % PKB, co wynika w głównej mierze z większego spadku wydatków publicznych.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Luksemburg wprowadził środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Luksemburg w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają głównie charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. nie uwzględniono jeszcze otrzymania dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zamiast tego, wobec braku wystarczająco szczegółowych informacji na temat krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności, w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. założono uproszczone i liniowe włączanie wydatków finansowanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, na poziomie około 0,03 % PKB rocznie.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy

(⁵) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W programie stabilności na 2021 r. planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Luksemburgu zmaleje do 1,3 % PKB w 2022 r., głównie ze względu na wyższe dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz spadek wydatków socjalnych w związku z zaprzestaniem stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 r. i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 28,0 % PKB. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się niższe wskaźniki deficytu (0,1 %) i zadłużenia (26,8 %). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -0,2 % PKB ⁽⁶⁾. Jest prognozowane, że pozytywny wkład wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych pozostanie na niezmiennym poziomie. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 0,4 % PKB w 2023 r. do 0,0 % PKB w 2024 r. i przekształci się w nadwyżkę 0,4 % PKB w 2025 r. Program stabilności na 2021 r. nie zawiera informacji koniecznych do oszacowania ogólnego kursu polityki fiskalnej w latach 2023 i 2024. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 5 % ⁽⁸⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Luksemburga.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 28,4 % PKB w 2023 r. do 28,2 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Luksemburg jest narażony na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Luksemburg w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA LUKSEMBURGOWI:

1. Realizowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2021 r.**

(2021/C 304/17)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Węgrom wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Węgrom – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 107).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (4) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (5) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (6) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Węgry przedłożyły swój program konwergencji na 2021 r., zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (7) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Węgier wyniósł w 2020 r. 8,1 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 80,4 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 5,9 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrejonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 6,3 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Węgry zaoferowały przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 6,8 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. odpowiadał w przybliżeniu ½ % PKB.
- (8) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Węgier, ponieważ ich deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszał się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i że nie wywiązano się z kryterium długu.
- (9) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w latach 2021 i 2022. Według programu konwergencji na 2021 r. wzrost realnego PKB wyniesie 4,3 % PKB w 2021 r. i 5,2 % PKB w 2022 r., co oznacza mniejszą dynamikę ożywienia gospodarczego niż dynamika przewidywana w prognozie Komisji z wiosny 2021 r., głównie z powodu wolniejszego niż oczekiwano ożywienia eksportu i spożycia prywatnego. W programie konwergencji na 2021 r. prognozy dotyczące stopy wzrostu nominalnego PKB i najważniejszych podstaw opodatkowania, w tym kosztów związanych z zatrudnieniem i spożycia prywatnego, na 2021 r. są nieco niższe niż w prognozie Komisji z wiosny 2021 r., natomiast na 2022 r. – zasadniczo podobne.
- (10) W swoim programie konwergencji na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 8,1 % PKB w 2020 r. do 7,5 % PKB w 2021 r. oraz spadek wskaźnika zadłużenia do 79,9 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 5,1 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrejonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,0 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się niższy wskaźnik deficytu (6,8 %) i niższy wskaźnik zadłużenia (78,6 %) na 2021 r., przy założeniu silniejszego wzrostu gospodarczego i wzrostu dochodów podatkowych.

- (11) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Węgry wprowadziły środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Węgry w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020–2021, nie mają charakteru tymczasowego ani nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że łączny pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 2 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie podwyżki płac dla pracowników opieki zdrowotnej, stopniowe ponowne wprowadzenie 13. pensji oraz zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych dla pracowników w wieku poniżej 25 lat.
- (12) W programie konwergencji na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,9 % PKB w 2021 r., 0,9 % PKB w 2022 r., 1,0 % PKB w 2023 r., 0,6 % PKB w 2024 r. i 0,4 % PKB w 2025 r. Dotacje te nie zostały w pełni uwzględnione w projekcjach budżetowych zawartych w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. ze względu na brak wystarczająco szczegółowych informacji na temat krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności w dacie granicznej prognozy. Prognoza Komisji z wiosny 2021 r. zakłada natomiast liniową absorpcję pełnej kwoty przydzielonej dotacji podczas całego okresu funkcjonowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, począwszy od drugiego półrocza 2021 r., a kończąc w 2026 r. Prognoza Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje zatem finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,4 % PKB w 2021 r. i 0,8 % w 2022 r.
- (13) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (14) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (15) W swoim programie konwergencji na 2021 r. Węgry planują, że w 2022 r. deficyt ich sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,9 % PKB, głównie za sprawą ożywienia gospodarczego. Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 79,3 % PKB. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się niższy wskaźnik deficytu (4,5 %) i niższy wskaźnik zadłużenia (77,1 %) ze względu na silniejszy wzrost gospodarczy i wzrost dochodów podatkowych oraz niższą podstawę deficytu w 2021 r. Na

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie +0,7 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,2 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1,0 p.p. PKB.

- (16) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w sposób zgodny z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (17) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie konwergencji na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 3,9 % w 2023 r. do 3,0 % PKB w 2024 r. i do 2,0 % PKB w 2025 r. Planuje się, że w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już zatem przekraczać określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Na podstawie programu konwergencji na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio +0,3 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,4 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB⁽⁸⁾. Prognozuje się, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,6 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 6¼ %⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Węgier.
- (18) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 77,5 % PKB w 2023 r. do 75,7 % PKB w 2024 r. i do 73,1 % PKB w 2025 r. Stwierdza się, że Węgry są narażone na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (19) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (20) Rada oceniła program konwergencji na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Węgry w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA WĘGROM:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetu krajowego, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/18)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Maltcie wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Maltcie – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady na 2021 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Malty na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Maltę programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 116).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Malty jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej zawartymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Malta przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Malty wyniósł w 2020 r. 10,1 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 54,3 % PKB. Roczne pogorszenie pierwotnego salda budżetowego wyniosło 10,6 % PKB i składają się na nie m.in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 5,7 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Malta zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 3,9 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł 1 % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Malty, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w 2021 r., a w odniesieniu do 2022 r. jest korzystny. W programie stabilności na 2021 r. przewidziano, że realny PKB wzrośnie o 3,8 % w 2021 r., a w 2022 r. jego wzrost przyspieszy do 6,8 %. Wzrost w 2021 r. byłby napędzany wyłącznie popytem krajowym, natomiast w 2022 r. pozytywny wkład pochodziłby również z sektora zagranicznego. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. założono łagodniejszą ścieżkę wzrostu, przy czym prognozowany wzrost PKB ma wynieść, odpowiednio, 4,6 % i 6,1 % w 2021 r. i 2022 r. Bardziej optymistyczna prognoza spożycia prywatnego i publicznego w 2021 r. oraz niższy wzrost inwestycji w 2022 r. wyjaśniają w dużej mierze różnicę w poziomie wzrostu gospodarczego prognozowanego przez Komisję.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 10,1 % PKB w 2020 r. do 12,0 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 65,0 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść 12,5 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 5,6 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Malta wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Malte w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają charakter głównie tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,3 % PKB w 2021 r., 0,8 % w 2022 r., 0,6 % w 2023 r., 0,3 % w 2024 r. i 0,1 % w 2025 r. Dotacje te nie zostały uwzględnione w pełni w projekcjach budżetowych Komisji z wiosny 2021 r. ze względu na brak wystarczająco szczegółowych informacji na temat krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności w dacie granicznej prognozy. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przyjęto natomiast uproszczone i liniowe włączanie wydatków finansowanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Malta planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,6 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 65,8 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie 2,1 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,1 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,8 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 3,9 % PKB w 2023 r. do 2,9 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już przekraczać określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 1,3 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,2 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 5½ % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Malty.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 66 % PKB w 2023 r. do 65,6 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Malta jest narażona na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Maltę w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1,1 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,5 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

NINIEJSZYM ZALECA MALCIE:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetu krajowego, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/19)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Niderlandom wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Niderlandom – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady na 2021 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Niderlandów na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Niderlandy programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 122).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Niderlandów jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej zawartymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie miały charakteru tymczasowego ani nie były zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozważne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Niderlandy przedłożyły swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Niderlandów wyniósł w 2020 r. 4,3 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 54,5 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła 6,0 % PKB i składają się na nią m.in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,0 % PKB, oraz działania automatycznych stabilizatorów. Ponadto Niderlandy zaoferowały przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na 5,3 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł około 2 % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Niderlandów, ponieważ ich deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022 i zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Prognoza Komisji wskazuje na silniejszy wzrost spożycia prywatnego zarówno w 2021 r., jak i 2022 r. (o 0,5 punktu procentowego w 2021 r. i 0,4 punktu procentowego w 2022 r.) oraz bardziej dynamiczny wzrost nakładów brutto na środki trwałe w 2022 r. (o 0,3 punktu procentowego). Wzrost ten jest kompensowany przez silniejszy wzrost importu zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2021 r., prowadzący do dodatniego importu netto, podczas gdy w programie stabilności na 2021 r. prognozuje się ujemny import netto.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 4,3 % PKB w 2020 r. do 5,9 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 58,6 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść 8,2 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 1,9 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. W swojej prognozie z wiosny 2021 r. Komisja przewiduje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 5,0 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 57,9 % PKB w 2021 r. Prognoza Komisji z wiosny 2021 r. opiera się na danych dotyczących wyników budżetu, które wskazują na solidniejsze dochody w 2020 r., które zgodnie z przewidywaniami utrzymają się na podobnym poziomie w 2021 r. Mniejszy szacowany deficyt prowadzi do niższych poziomów zadłużenia.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Niderlandy wprowadziły środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Niderlandy w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że skumulowany pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego i będących w całości transferami kapitałowymi, głównie z krajowego funduszu inwestycyjnego na rzecz wzrostu, wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. nie uwzględniono jeszcze otrzymania dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Ze względu na brak wystarczająco szczegółowych informacji na temat krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności prognoza Komisji z wiosny 2021 r. zakładała uproszczone i liniowe włączanie wydatków finansowanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Niemcy planują, że w 2022 r. deficyt ich sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 1,8 % PKB, głównie za sprawą ożywienia gospodarczego i zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 56,9 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie - 0,4 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuję się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,1 p.p. PKB. Prognozuję się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększenia potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 1,4 % w 2023 r. do 1,1 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2022 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powróci do poziomu poniżej 3 % PKB. Program stabilności na 2021 r. nie zawiera informacji koniecznych do oszacowania ogólnego kursu polityki fiskalnej w latach 2023 i 2024. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 3 %⁽⁸⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Niemiec.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 56,0 % PKB w 2023 r. do 55,3 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Niemcy są narażone na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Niemcy w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA NIDERLANDOM:

1. Realizowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuję się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/20)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Austrii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Austrii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) W zaleceniu Rady na 2021 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro wskazano, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Austrii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Austrię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 129).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Austrii jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej zawartymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 28 kwietnia 2021 r. Austria przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Austrii wyniósł w 2020 r. 8,9 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 83,9 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 9,6 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 6,8 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Austria zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 3,5 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł około 2 % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Austrii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszył się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i kryterium długu nie zostało spełnione.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w latach 2021 i 2022. W programie stabilności na 2021 r. przewidziano na 2021 r. umiarkowany wzrost realnego PKB o 1,5 %, a na 2022 r. silny wzrost o 4,7 %. Dla porównania w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. realny wzrost przewidywano na poziomie 3,4 % w 2021 r. i 4,3 % w 2022 r. Różnica między tymi dwoma prognozami wynika głównie z przyjęcia w nich różnych dat granicznych, co umożliwiło uwzględnienie w prognozach Komisji szybkich szacunków dotyczących PKB w pierwszym kwartale, opublikowanych pod koniec kwietnia 2021 r., które były lepsze, niż się spodziewano. Ponadto prognozy Komisji uwzględniają złagodzenie w kwietniu 2021 r. obostrzeń w niektórych częściach kraju oraz zapowiedziane przez rząd znaczne złagodzenie od połowy maja 2021 r. środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się choroby.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 8,9 % PKB w 2020 r. do 8,4 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 89,6 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 9,2 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 5,8 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są mniej korzystne niż prognoza Komisji z wiosny 2021 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2021 r. spodziewana jest poprawa w zakresie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu 7,6 % PKB w 2021 r., zaś wskaźnik zadłużenia wzrośnie do poziomu 87,2 % PKB w 2021 r. Wynika to w dużej mierze z bardziej korzystnego scenariusza makroekonomicznego przewidzianego w prognozie Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Austria wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Austrię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie dotacje inwestycyjne, wprowadzenie degresywnej metody amortyzacji i ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych, a także transfery kapitałowe. Do tych działań niemających charakteru tymczasowego zalicza się także inwestycje wynoszące ok. $\frac{1}{10}$ % PKB; oczekuje się, że wesprą one średniookresowy potencjalny wzrost, a tym samym stabilność finansów publicznych.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,02 % PKB w 2020 r., 0,1 % w 2021 r., 0,3 % w 2022, 0,3 % w 2023 r. i 0,2 % w 2024 r. Dotacje te zostały w pełni uwzględnione w projekcjach budżetowych Komisji zawartych w jej wiosennej prognozie.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu

(5) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Austria planuje, że w 2022 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 4,3 % PKB, głównie za sprawą prognozowanego silnego wzrostu gospodarczego na poziomie 4,7 % w ujęciu realnym, spodziewanego ożywienia na rynku pracy oraz wysokiego spożycia prywatnego. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 88,1 % PKB. Projekcje te są mniej korzystne niż prognoza Komisji z wiosny 2021 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2021 r. spodziewana jest poprawa w zakresie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu 3,0 % PKB w 2022 r., zaś wskaźnik zadłużenia zmaleje do poziomu 85,0 % PKB w 2022 r. Wynika to w dużej mierze z innego scenariusza makroekonomicznego, na którym oparto prognozę. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie 0,0 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,1 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą również miały neutralny wpływ.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych z zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwytkła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 3,0 % w 2023 r. do 2,5 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już przekraczać 3 % PKB. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,6 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,1 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 3 % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Austrii.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 88,1 % PKB w 2023 r. do 87,6 % PKB w 2024 r. Uznaje się, że w średnim okresie Austria jest narażona na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Austrię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA AUSTRII:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2021 r.**

(2021/C 304/21)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Polsce wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Polsce – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 135).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (4) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (5) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (6) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Polska przedłożyła swój program konwergencji na 2021 r., zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (7) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski wyniósł w 2020 r. 7,0 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 57,5 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 6,4 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrejonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 4,3 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Zmiana wskaźnika długu do PKB była również spowodowana emisją obligacji przez Polski Fundusz Rozwoju (4,3 % PKB) w kontekście polityki przeciwdziałania kryzysowi związanemu z pandemią COVID-19, która została już częściowo uwzględniona w deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych za 2020 r. Ponadto Polska zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 10,5 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (8) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Polski, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione.
- (9) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe zawarte w programie konwergencji, jest ogółem ostrożny, zwłaszcza w odniesieniu do 2022 r. Według programu konwergencji na 2021 r. wzrost realnego PKB wyniesie 3,8 % PKB w 2021 r. i 4,3 % PKB w 2022 r., podczas gdy w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewidziano, że dynamika ożywienia gospodarczego będzie większa o 0,2 p.p. w 2021 r. i o 1,1 p.p. w 2022 r. Wynika to przede wszystkim z faktu, że centralny scenariusz przedstawiony w programie konwergencji na 2021 r. nie uwzględnia wpływu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na polską gospodarkę.
- (10) W swoim programie konwergencji na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 7,0 % PKB w 2020 r. do 6,9 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 60,0 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 6,4 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrejonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 2,5 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te przewyższają prognozę Komisji z wiosny 2021 r. Różnica ta wynika głównie z faktu, że w programie konwergencji na 2021 r. zaplanowano wyższe wydatki, m.in. na środki mające na celu powstrzymanie pandemii COVID-19.

- (11) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Polska wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (12) W programie konwergencji na 2021 r. nie uwzględniono jeszcze otrzymania dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności.
- (13) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (14) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególnie uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (15) W swoim programie konwergencji na 2021 r. Polska planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 4,2 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 59,2 % PKB. Projekcje te przewyższają prognozę Komisji z wiosny 2021 r., ponieważ założono wyższe wydatki, m.in. na zużycie pośrednie i transfery socjalne, w tym na środki mające na celu powstrzymanie pandemii COVID-19. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie + 0,1 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuję się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,1 p.p. PKB. Prognozuję się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuję się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

- (16) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (17) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie konwergencji na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 3,2 % w 2023 r. do 2,5 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już zatem przekraczać określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Program konwergencji na 2021 r. nie zawiera informacji koniecznych do oszacowania ogólnego kursu polityki fiskalnej w latach 2023 i 2024. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 5¼ %⁽⁸⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Polski.
- (18) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 58,7 % PKB w 2023 r. do 57,9 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Polska jest narażona na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (19) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (20) Rada oceniła program konwergencji na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Polskę w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA POLSCE:

1. Realizowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony społecznej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

⁽⁸⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Portugalii na 2021 r.**

(2021/C 304/22)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Portugalii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Portugalii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 142).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Portugalii jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi przez Radę w zaleceniu z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić ostrożne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych o wysokiej jakości. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Portugalia przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii wyniósł w 2020 r. 5,7 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 133,6 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 6 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają ok. 3 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Portugalia zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na blisko 4 % PKB. Według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł mniej więcej 3½ % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Portugalii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszył się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i że nie wywiązano się z kryterium długu.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022. Według programu stabilności na 2021 r. wzrost realnego PKB wyniesie 4 % w 2021 r. i 4,9 % w 2022 r. Jest to zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Z powodu kryzysu związanego z COVID-19 szczególnie mocno ucierpiały sektory oparte na kontaktach międzyludzkich. Utrzymuje się ryzyko pogorszenia perspektyw makroekonomicznych ze względu na dużą zależność Portugalii od turystyki zagranicznej, ponieważ ożywienie w tym sektorze jest nadal bardzo niepewne.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 5,7 % PKB w 2020 r. do 4,5 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 128 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 5 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają ok. 3 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Portugalia wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Portugalię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne podjęte przez rząd w latach 2020 i 2021 nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że skumulowany pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie dodatkowe wydatki na płace w sektorze publicznym. Do tych działań niemających charakteru tymczasowego zalicza się także inwestycje wynoszące ok. $\frac{1}{10}$ % PKB; oczekuje się, że wesprą one średniookresowy potencjalny wzrost, a tym samym stabilność finansów publicznych.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,3 % PKB w 2021 r., 1,3 % PKB w 2022 r., 1,5 % PKB w 2023 r., 1,3 % PKB w 2024 r. i 1,1 % PKB w 2025 r. W programie stabilności na 2021 r. zakłada się również, że pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wyniosą 0,7 % PKB w 2021 r., 0,2 % PKB w 2022 r. i 0,1 % PKB rocznie w latach 2023–2025. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w prognozie z wiosny 2021 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania

(⁵) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Portugalia planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 3,2 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. i dzięki spodziewanemu ożywieniu gospodarczemu. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 123 % PKB. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie - 1,1 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,1 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,7 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększenia potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 2,2 % w 2023 r. do 1,6 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już zatem przekraczać określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,3 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych nie ulegnie zmianie. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 p.p. PKB. Średni nominalny wzrost potencjalny z 10 lat szacowany jest obecnie na 3 % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Portugalii.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 120,7 % PKB w 2023 r. do 117,1 % PKB w 2024 r. W świetle wysokiego wskaźnika zadłużenia, który – jak wskazują prognozy – będzie zmniejszał się stopniowo na przestrzeni czasu, stwierdza się, że Portugalia jest narażona na wysokie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Portugalię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA PORTUGALII:

1. Wykorzystywanie w 2022 r. Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze i jednocześnie prowadzenie ostrożnej polityki fiskalnej. Utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Ograniczenie wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim terminie. Jednocześnie zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków z budżetu krajowego, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2021 r.**

(2021/C 304/23)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2020/509 ⁽³⁾ w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Rumunii w wyniku nieprzestrzegania kryterium deficytu w 2019 r. Opierała się ona na zaktualizowanych przez rząd fiskalnych wartościach docelowych, natomiast późniejsza publikacja wartości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszącej 4,3 % PKB potwierdziła naruszenie. Przekroczenie określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB było wynikiem ciągłego narastania nierównowagi fiskalnej z uwagi na ekspansywną politykę fiskalną prowadzoną od 2016 r., w okresie silnego wzrostu gospodarczego. W dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada wydała również zalecenie ⁽⁴⁾ mające na celu likwidację nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Rumunii najpóźniej do 2022 r.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Decyzja Rady (UE) 2020/509 z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Rumunii (Dz.U. L 110 z 8.4.2020, s. 58).

⁽⁴⁾ Zalecenie Rady z dnia 3 kwietnia 2020 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii (Dz.U. C 116 z 8.4.2020, s. 1).

- (3) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽⁵⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Rumunii prowadzenie polityki fiskalnej w sposób zgodny z zaleceniem Rady z dnia 3 kwietnia 2020 r. przy jednoczesnym podjęciu wszelkich działań niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19 i do wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy.
- (4) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ⁽⁶⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (5) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. W komunikacie tym Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (6) W dniu 5 maja 2021 r. Rumunia przedłożyła swój program konwergencji na 2021 r., po terminie określonym w art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (7) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Rumunii wyniósł w 2020 r. 9,2 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 47,3 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 3,6 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 1,5 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Rumunia zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 4 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł mniej więcej 1½ % PKB.
- (8) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022. W programie konwergencji na 2021 r. prognozuje się, że wzrost realnego PKB w 2021 r. wyniesie 5,0 %, a w 2022 r. wyniesie 4,8 %. Przewiduje się, że w obu latach głównym czynnikiem wzrostu będzie popyt krajowy, charakteryzujący się silnym wzrostem spożycia i inwestycji. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się dla Rumunii nieco wyższy wzrost niż w programie konwergencji na 2021 r., mianowicie 5,1 % w 2021 r. i 4,9 % w 2022 r., co również wynika z popytu krajowego.
- (9) W swoim programie konwergencji na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 9,2 % PKB w 2020 r. do 8 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 50,8 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść 3,3 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 1,5 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (10) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Rumunia wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Działania podjęte przez Rumunię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jednocześnie środki o charakterze ekspansywnym, które zostały przyjęte przed pandemią COVID-19, wywierały ciągły wpływ fiskalny. Środki te obejmowały w szczególności podwyżki emerytur i innych wydatków socjalnych oraz obniżki podatków.

⁽⁵⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 149).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) W programie konwergencji na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,1 % PKB w 2021 r., 0,6 % w 2022 r., 1,2 % w 2023 r., 1,2 % w 2024 r., 0,9 % PKB w 2025 r. i 0,9 % PKB w 2026 r. W programie konwergencji na 2021 r. zakłada się również, że pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wyniosą 2,3 % PKB w 2025 i 2,5 % PKB w 2026 r. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. uwzględniono w prognozach budżetowych jedynie dotacje, ponieważ w programie konwergencji na 2021 r. zakłada się, że udzielanie pożyczek rozpocznie się dopiero po okresie objętym prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (12) Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (13) W swoim programie konwergencji na 2021 r. Rumunia planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 6,2 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 52,9 % PKB. Projekcje te są korzystniejsze od prognozy Komisji z wiosny 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -0,5 % PKB⁽⁷⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,4 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.⁽⁸⁾ Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały neutralny wpływ.
- (14) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie konwergencji na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 4,4 % w 2023 r. do 2,9 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już przekraczać określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Na podstawie programu konwergencji na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,6 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,2 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB⁽⁹⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,8 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 5¼ %⁽¹⁰⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Rumunii.
- (15) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 53,3 % PKB w 2023 r. i zmaleje do 52,4 % PKB w 2024 r. W świetle szczególnie szybko rosnącej ścieżki zadłużenia w średnim okresie, głównie z powodu dużego deficytu prognozowanego na 2022 r. i niekorzystnych warunków finansowania w porównaniu z innymi państwami UE, stwierdza się, że Rumunia jest narażona na wysokie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (16) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja zaleciła Radzie przyjęcie zalecenia w sprawie korekty nadmiernego deficytu Rumunii do 2024 r. Zgodnie z tym zaleceniem Rumunia powinna osiągnąć docelowy nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 8,0 % PKB w 2021 r., 6,2 % PKB w 2022 r., 4,4 % PKB w 2023 r. oraz 2,9 % PKB w 2024 r., co jest spójne z utrzymaniem nominalnej stopy wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto na poziomie 3,4 % w 2021 r., 1,3 % w 2022 r., 0,9 % PKB w 2023 r. oraz 0,0 % PKB w 2024 r. Odpowiada to rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,7 % PKB w 2021 r., 1,8 % PKB w 2022 r., 1,7 % PKB w 2023 r. oraz 1,5 % PKB w 2024 r.

⁽⁷⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁸⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁹⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽¹⁰⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (17) Rada oceniła program konwergencji na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Rumunię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA RUMUNII:

1. Realizowanie polityki fiskalnej zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii ⁽¹⁾.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

⁽¹⁾ Zob. s. xx niniejszego Dziennika Urzędowego.

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii**

(2021/C 304/24)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 126 ust. 7,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa członkowskie są zobowiązane unikać nadmiernego deficytu budżetowego.
- (2) Pakt stabilności i wzrostu opiera się na dążeniu do zapewnienia zdrowych finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy.
- (3) W następstwie zalecenia Komisji w dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada zdecydowała, w drodze decyzji (UE) 2020/509 ⁽¹⁾, zgodnie z art. 126 ust. 6 Traktatu, że w Rumunii istnieje nadmierny deficyt, i wydała zalecenie mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego najpóźniej do 2022 r. ⁽²⁾ (zwanego dalej „zaleceniem Rady z dnia 3 kwietnia 2020 r.”), zgodnie z art. 126 ust. 7 Traktatu i art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽³⁾.
- (4) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Klauzula ta, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 ⁽⁴⁾ oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, obecna sytuacja pozwala na uruchomienie klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji.
- (5) W dniu 15 września 2020 r. Rumunia przekazała sprawozdanie z działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 3 kwietnia 2020 r. W sprawozdaniu tym wskazano na znaczne pogorszenie się stanu jej finansów publicznych w 2020 r., głównie na skutek pandemii COVID-19.
- (6) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie sytuacji fiskalnej w Rumunii. W świetle utrzymującej się wyjątkowej niepewności spowodowanej pandemią COVID-19 i jej bezprecedensowych skutków makroekonomicznych i budżetowych Komisja uznała, że w tamtym momencie nie można było podjąć żadnej decyzji w sprawie dalszych działań w ramach procedury nadmiernego deficytu wszczętej wobec Rumunii. W szczególności ze względu na taką wyjątkową niepewność, w tym w odniesieniu do opracowania wiarygodnej ścieżki polityki fiskalnej, Komisja nie mogła na ówczesnym etapie przedstawić zalecenia dotyczącego zalecenia Rady

⁽¹⁾ Decyzja Rady (UE) 2020/509 z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Rumunii (Dz.U. L 110 z 8.4.2020, s. 58).

⁽²⁾ Zalecenie Rady z dnia 3 kwietnia 2020 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii (Dz.U. C 116 z 8.4.2020, s. 1).

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1).

na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu. Komisja zapowiedziała, że wiosną 2021 r. dokona ponownej oceny sytuacji budżetowej Rumunii, na podstawie danych dotyczących wyników za 2020 r., budżetu na 2021 r. i prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2021 r., oraz że w stosownych przypadkach zaproponuje nowe działania w ramach procedury nadmiernego deficytu, przy uwzględnieniu dalszego stosowania w 2021 r. ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu.

- (7) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreślono kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. W komunikacie tym Komisja wyraziła opinię, że decyzja w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu albo dalszego jej stosowania powinna zawierać ocenę ogólną stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat pt. „Koordynacja polityki gospodarczej w 2021 r.: przewyżczenie COVID-19, wspieranie odbudowy i modernizacja naszej gospodarki” Według tego komunikatu ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu będzie w dalszym ciągu stosowana w 2022 r. i spodziewana jest jej dezaktywacja od 2023 r.
- (8) Według aktualnej wersji monitora Komisji na temat zdolności obsługi zadłużenia w 2020 r. uwzględniającej prognozę gospodarczą Komisji z wiosny 2021 r. zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Rumunii w perspektywie średnio- i długoterminowej pozostają wysokie. Ryzyku temu należy przeciwdziałać za pomocą odpowiedniego średniookresowego planu fiskalnego popartego środkami strukturalnymi.
- (9) W obliczu głębokiego spadku aktywności gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 oraz wynikającej z tego konieczności wsparcia odbudowy w 2021 r. i 2022 r. przez politykę fiskalną zalecenie Rady z dnia 3 kwietnia 2020 r. nie stanowi już dla Rumunii odpowiedniej podstawy określającej wytyczne dotyczące polityki fiskalnej.
- (10) Zgodnie z ostatnim zdaniem w art. 3 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 w przypadku znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii Rada może, na podstawie zalecenia Komisji, podjąć decyzję o przyjęciu zmienionego zalecenia na mocy art. 126 ust. 7 Traktatu, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie.
- (11) Zgodnie z art. 126 ust. 7 Traktatu i art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 Rada jest zobowiązana skierować zalecenie do danego państwa członkowskiego, określając termin skorygowania nadmiernego deficytu. W zaleceniu tym określa się termin maksymalny sześciomiesięczny na podjęcie przez dane państwo członkowskie skutecznych działań w celu skorygowania deficytu, a jeżeli jest to uzasadnione powagą sytuacji, termin ten może być skrócony do trzech miesięcy. W zaleceniu dotyczącym skorygowania nadmiernego deficytu Rada powinna również wezwać do osiągnięcia rocznych celów budżetowych, które – w oparciu o prognozę stanowiącą podstawę tego zalecenia – są zgodne z minimalną roczną korektą salda strukturalnego – oznaczają salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe – o co najmniej 0,5 % PKB jako punkt odniesienia.
- (12) W 2020 r. realny PKB Rumunii zmniejszył się o 3,9 %. Według prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2021 r. planowany jest ponowny wzrost realnego PKB o 5,1 % w 2021 r. i 4,9 % w 2022 r. Przewiduje się, że spożycie prywatne zacznie rosnąć wraz ze zwiększeniem liczby zaszczepionych osób i stopniowym znoszeniem środków w zakresie ograniczenia kontaktów osobistych, a wzrost wynagrodzeń również będzie się utrzymywał na solidnym poziomie. Stopniowe wprowadzanie projektów w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241^(?) nada nowy impuls wzrostowi inwestycji. Przewiduje się, że w horyzoncie prognozy wkład eksportu netto, tj. eksportu pomniejszonego o import, wciąż będzie ujemny. Wynika to z faktu, że według prognoz import zostanie pobudzony przez większe spożycie prywatne, jak również rosnące inwestycje. Eksport będzie wspierany przez ożywienie popytu zewnętrznego, lecz pozostanie mniej dynamiczny niż import. Perspektywy wzrostu są obciążone zarówno ryzykiem pozytywnym, jak i negatywnym, które się wzajemnie równoważą. Z jednej strony wiarygodna średniookresowa strategia fiskalna może przyczynić się do rozwiania obaw związanych ze stabilnością finansów publicznych, w szczególności w połączeniu z ambitnymi reformami (w tym przewidzianymi w planie odbudowy i zwiększania odporności). To pomogłoby zlikwidować zakłócenia równowagi makroekonomicznej w Rumunii, zmniejszy ryzyko dla stabilności finansowej i przyczynić się do trwałego wzrostu gospodarczego, w tym przez poprawę klimatu inwestycyjnego. Z drugiej strony niepewność dotycząca kształtowania polityki publicznej oraz opóźnienia lub brak wydajności w kontekście wdrażania planu odbudowy i zwiększania odporności mogłyby doprowadzić do efektu utraty zaufania.

(?) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (13) W dniu 2 marca 2021 r. parlament Rumunii przyjął budżet Rumunii na 2021 r. i średniookresową strategię fiskalną. W programie konwergencji na 2021 r., przedłożonym Komisji w dniu 5 maja 2021 r., uwzględniono tę strategię fiskalną oraz informacje na temat profilu bezzwrotnego wsparcia finansowego i pożyczek w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ustanowionego rozporządzeniem (UE) 2021/241 (zwanego dalej „Instrumentem”). Obierając za punkt wyjścia deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 9,2 % PKB w 2020 r., w programie konwergencji Rumunii (zwanym dalej „programem konwergencji”) wyznaczono jako cel sprowadzenie deficytu poniżej 3 % PKB do 2024 r. w następującym tempie: 8,0 % PKB w 2021 r., 6,2 % PKB w 2022 r., 4,4 % PKB w 2023 r. i 2,9 % PKB w 2024 r. Korekta fiskalna określona w programie konwergencji opiera się w znacznej mierze na wydatkach. Przewiduje się, że kontrola wydatków (ich zmniejszenie wyrażone jako odsetek PKB) nastąpi w szczególności w odniesieniu do wynagrodzeń w sektorze publicznym (spadek o 1,4 punktów procentowych w latach 2022–2024) oraz transferów socjalnych (spadek o 0,9 punktów procentowych w latach 2022–2024).
- (14) Według wiosennej prognozy gospodarczej Komisji z 2021 r., której horyzont wydłużono do 2024 r., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 8,0 % PKB w 2021 r., 7,1 % w 2022 r. oraz 6,8 % w 2023 r. i 2024 r. W prognozie tej uwzględniono wydatki, które mają być finansowane z bezzwrotnego wsparcia finansowego i pożyczek z Instrumentu, jak przedstawiono w programie konwergencji oraz w dodatkowych informacjach przekazanych przez Rumunię. Prognozowany przez Komisję spadek nominalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych następuje głównie dzięki stopniowemu wygasaniu środków nadzwyczajnych przyjętych w odpowiedzi na pandemię COVID-19, wyższym dochodom w związku z prognozowanym ożywieniem gospodarczym oraz dodatkowemu pozytywnemu wpływowi inwestycji i reform, które zostaną sfinansowane z Instrumentu. Ponadto rząd Rumunii postanowił zamrozić wynagrodzenia sektora publicznego w 2021 r. i 2022 r., przełożyć podwyżki emerytur przewidziane na 2021 r. i jedynie nieznacznie podwyższyć emerytury w 2022 r., środki, które przyczyniają się do poprawy perspektyw budżetowych w porównaniu z prognozą gospodarczą Komisji z jesieni 2020 r. Środki te zostały już przyjęte. Ponadto rząd Rumunii zamierza przyjąć nowe przepisy dotyczące emerytur, dzięki którym wydatki na emerytury wyrażone jako odsetek PKB będą utrzymywały się na zasadniczo niezmiennym poziomie. Wyższy – w porównaniu z programem konwergencji – deficyt przewidywany w prognozie gospodarczej Komisji z wiosny 2021 r. wynika z faktu, że planowana konsolidacja nie jest w pełni wspierana przez uchwalone lub zapowiedziane w sposób wiarygodny środki, a w związku z tym nie mogła być uwzględniona w tej prognozie. Komisja przewiduje, że deficyt strukturalny spadnie o 0,7 punktów procentowych PKB w 2021 r., oraz o 0,5 punktów procentowych PKB w 2022 r., a następnie zwiększy się o 0,1 punktów procentowych PKB w 2023 r. i o 0,4 punktów procentowych PKB w 2024 r.
- (15) Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 34,7 % PKB na koniec 2018 r., 35,3 % PKB na koniec 2019 r. i 47,3 % PKB na koniec 2020 r. Według prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2021 r. dług ten wzrośnie do 49,7 % PKB na koniec 2021 r., 52,7 % PKB na koniec 2022 r. i 59,5 % PKB na koniec 2024 r., zbliżając się po raz pierwszy do określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB, ze względu na brak środków naprawczych uzupełniających środki już uchwalone lub zapowiedziane w wiarygodny sposób.
- (16) Analiza stabilności długu w średnim i długim okresie, zaktualizowana po sporządzeniu prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2021 r., potwierdza, że ryzyko dla stabilności jest wysokie w średnim okresie. Według prognozy bazowej na 10 lat wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie nadal wzrastał w okresie objętym prognozą i osiągnięciem poziom zbliżony do 90 % PKB. Ryzyko dla stabilności długu wynika z wysokiego deficytu fiskalnego, kosztów starzenia się społeczeństwa oraz wrażliwości ścieżki długu na wstrząsy makroekonomiczne. Przyjęte latem 2019 r. podwyżki emerytur, obecnie wstrzymane do końca 2022 r., są głównym źródłem zagrożeń dla stabilności długu. Struktura długu, charakteryzująca się wysokim udziałem długu denominowanego w walutach obcych oraz znacznym udziałem długu w posiadaniu nierezydentów, zwiększa dodatkowo zagrożenia dla stabilności długu, choć interwencje Narodowego Banku Rumunii na rynku wtórnym pomogły utrzymać rządowe koszty finansowania zewnętrznego w 2020 r. na korzystnym poziomie. Ponadto istnieje ryzyko związane z zobowiązaniami warunkowymi z tytułu gwarancji państwowych (1,4 % PKB) udzielonych przedsiębiorstwom i osobom samozatrudnionym podczas kryzysu wywołanego COVID-19. Prognozuje się, że potrzeby finansowe brutto wzrosną. Z drugiej strony, spodziewane jest, że reformy i inwestycje w ramach NextGenerationEU – jeżeli zostaną skutecznie wdrożone – będą miały pozytywny wpływ na wzrost PKB w nadchodzących latach, a tym samym przyczynią się do stabilności długu.
- (17) Na podstawie art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97 korektę nadmiernego deficytu należy osiągnąć w roku następującym po roku jego stwierdzenia, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności. Ścieżkę dostosowania należy określić zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1467/97, uwzględniając sytuację gospodarczą i budżetową danego państwa członkowskiego.
- (18) Takie szczególne okoliczności występują w omawianym przypadku Rumunii. Przyznanie Rumunii dodatkowego roku na korektę nadmiernego deficytu, co byłoby zgodne z regułą ustanowioną w art. 3 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, wymagałoby bardzo gwałtownej korekty fiskalnej i doprowadziłoby do znacznego spadku produkcji,

co z kolei mogłoby niekorzystnie wpłynąć na ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19. Ścieżka dostosowania zakładająca korektę nadmiernego deficytu do 2024 r. i jednocześnie wymagająca znaczących dostosowań corocznych oznaczałaby bardziej stopniowy wysiłek i pozwoliłaby zapewnić odpowiednią równowagę między konsolidacją budżetową a wspieraniem ożywienia gospodarczego. Nowa ścieżka dostosowania uwzględni również nową sytuację, w tym zmiany budżetu w 2020 r., oraz nową strategię budżetową wprowadzoną przez rząd Rumunii. Reformy, w tym te usprawniające proces zarządzania finansami publicznymi, będą miały zasadnicze znaczenie dla trwałej korekty nadmiernego deficytu. W świetle powyższego, zgodnie z kierunkiem polityki fiskalnej określonym w komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2021 r., uzasadnione jest wyznaczenie terminu na skorygowanie nadmiernego deficytu na 2024 r.

- (19) Wiarygodna i zrównoważona ścieżka dostosowania w tym terminie wymagałaby, aby Rumunia osiągnęła docelowy nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 8,0 % PKB w 2021 r., 6,2 % PKB w 2022 r., 4,4 % PKB w 2023 r. oraz 2,9 % PKB w 2024 r., co jest zgodne z wartościami docelowymi określonymi przez rząd. W oparciu o prognozę gospodarczą Komisji z wiosny 2021 r. jest to zgodne z utrzymaniem nominalnej stopy wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto na poziomie 3,4 % w 2021 r., 1,3 % w 2022 r., 0,9 % w 2023 r. i 0,0 % w 2024 r. ⁽⁶⁾ Jeżeli niezbędna będzie dokładna analiza, takie stopy wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto będą podstawowym wskaźnikiem do oceny wysiłku fiskalnego. Odpowiednia roczna korekta fiskalna salda strukturalnego wynosi 0,7 % PKB w 2021 r., 1,8 % PKB w 2022 r., 1,7 % PKB w 2023 r. oraz 1,5 % PKB w 2024 r.
- (20) Aby ocenić potencjalny wpływ ogólnej polityki fiskalnej na produkcję, w obecnej sytuacji znaczące płatności z budżetu Unii (w ramach Instrumentu i innych funduszy unijnych) powinny być włączone do odpowiednich zagregowanych wydatków, jako miara kursu polityki fiskalnej ⁽⁷⁾. Na tej podstawie przewiduje się, że fundusze unijne będą miały znaczący pozytywny wpływ na gospodarkę rumuńską w nadchodzących latach. W szczególności inwestycje i reformy wspierane przez Instrument dają Rumunii szansę na poprawę jej sytuacji fiskalnej w perspektywie średnioterminowej przy jednoczesnym wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.
- (21) Środki konsolidacji budżetowej powinny zapewnić trwałą korektę nadmiernego deficytu, mając jednocześnie na celu podniesienie jakości finansów publicznych i wzmocnienie potencjału wzrostu gospodarki. Reformy budżetowe, a także reformy o ogólnym charakterze gospodarczym, w tym reformy systemu emerytalnego, administracji podatkowej, wynagrodzeń sektora publicznego i zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi, powinny wspierać wysiłki w celu konsolidacji fiskalnej oraz sprawić, że będzie ona miała zrównoważony charakter.
- (22) Od 2016 r. Rumunia systematycznie i wielokrotnie odstępowała od swoich krajowych reguł fiskalnych oraz harmonogramu przyjęcia średniookresowej strategii fiskalnej, zapisanych w krajowych ramach fiskalnych. W przyszłości korekta budżetowa Rumunii będzie wspierana przez pełne wdrożenie krajowych ram fiskalnych,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

1. Rumunia powinna zlikwidować nadmierny deficyt najpóźniej do 2024 r.
2. Rumunia powinna osiągnąć docelowy nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 8,0 % PKB w 2021 r., 6,2 % PKB w 2022 r., 4,4 % PKB w 2023 r. oraz 2,9 % PKB w 2024 r., co jest zgodne z utrzymaniem nominalnej stopy wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto na poziomie 3,4 % w 2021 r., 1,3 % w 2022 r., 0,9 % w 2023 r. oraz 0,0 % w 2024 r. Odpowiada to rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,7 % PKB w 2021 r., 1,8 % PKB w 2022 r., 1,7 % PKB w 2023 r. oraz 1,5 % PKB w 2024 r.
3. Rumunia powinna w pełni wdrożyć środki przyjęte już na 2021 r. Powinna określić i wdrożyć dodatkowe środki niezbędne do osiągnięcia korekty nadmiernego deficytu do 2024 r. Środki konsolidacji budżetowej powinny zagwarantować trwałą korektę w sposób sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Wszelkie nadzwyczajne dochody należy wykorzystać na zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁽⁶⁾ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

⁽⁷⁾ Ogólny kurs polityki fiskalnej jest mierzony przez porównanie zmiany wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, lecz z uwzględnieniem zmiany wydatków sfinansowanych w ramach Instrumentu i innego bezwrotnego wsparcia finansowego udzielanego przez Unię) z 10-letnią średnią stopą wzrostu potencjalnego. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą zwiększyć wzrost potencjalny Rumunii. Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

4. Rada wyznacza dzień 15 października 2021 r. jako termin na podjęcie przez Rumunię skutecznych działań oraz, zgodnie z art. 3 ust. 4a rozporządzenia (WE) nr 1467/97, na przedłożenie sprawozdania na temat planowanej strategii konsolidacji budżetowej, która ma służyć osiągnięciu wyznaczonych celów. Rumunia powinna następnie składać sprawozdania z postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia co najmniej raz na sześć miesięcy, aż do skorygowania nadmiernego deficytu. Rumunia powinna ponadto zapewnić pełne i skuteczne stosowanie swoich krajowych ram fiskalnych. Aby zapewnić skuteczną realizację średniookresowej strategii fiskalnej, konieczne będzie też wsparcie konsolidacji fiskalnej kompleksowymi reformami.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do Rumunii.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2021 r.**

(2021/C 304/25)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Słowenii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Słowenii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

(3) Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Słowenii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowenię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 157).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Słowenii jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozważne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych o wysokiej jakości. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Słowenia przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Słowenii wyniósł w 2020 r. 8,4 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 80,8 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 8,9 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 5,2 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Słowenia zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na 5,5 % PKB. Według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł poniżej ½ % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Słowenii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszył się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i że nie wywiązano się z kryterium długu.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w latach 2021 i 2022. Według programu stabilności na 2021 r. wzrost realnego PKB wyniesie 4,6 % w 2021 r. i 4,4 % w 2022 r. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewidziano wzrost realnego PKB w wysokości 4,9 % w 2021 r. oraz 5,1 % w 2022 r. Prognoza Komisji z wiosny 2021 r. zakłada, że do ożywienia spożycia prywatnego dojdzie nieco szybciej niż przewidziano to w programie stabilności na 2021 r., dzięki wyzwoleniu stłumionego przez kryzys popytu oraz wyższemu prognozowanemu wzrostowi zatrudnienia i płac. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się również wyższą dynamikę inwestycji w 2022 r. i silniejszy eksport w latach 2021 i 2022.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 8,4 % PKB w 2020 r. do 8,6 % PKB w 2021 r. oraz spadek wskaźnika zadłużenia do 80,4 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 9,2 % PKB w 2021 r. i odzwierciedla wspierające gospodarzkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 2,6 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r., w której przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie poziom 8,5 % PKB, a wskaźnik zadłużenia wyniesie 79,0 % PKB. Chociaż w obu projekcjach spodziewany jest znaczny wzrost wydatków pierwotnych niewynikający z tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem, to projekcje te różnią się, jeżeli chodzi o strukturę tego wzrostu. Według prognozy Komisji z wiosny 2021 r. ścieżka inwestycji publicznych będzie niższa ze względu na mniejszą absorpcję funduszy unijnych w 2021 r. i wolniejsze tempo realizacji projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków krajowych. Należy również oczekiwać wyższego wzrostu nominalnego niektórych kategorii wydatków bieżących. Wskaźnik zadłużenia w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. jest na niższym poziomie za sprawą korzystniejszej dynamiki nominalnego PKB.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Słowenia wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Słowenię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają w większości charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,6 % PKB w 2021 r., 1,2 % w 2022 r. i 0,7 % w 2023 r. Przewidziano w nim dalsze wydatki w wysokości 0,2 % PKB w 2024 r. i ok. 0,3 % PKB w latach 2025 i 2026. W programie stabilności na 2021 r. zakłada się również, że pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wyniosą 0,1 % PKB w 2022 r. i sięgną nawet 0,4 % PKB w 2025 r. Dotacje te nie zostały uwzględnione w pełni w projekcjach budżetowych Komisji zawartych w jej prognozie z wiosny 2021 r. ze względu na fakt, że informacje takie nie były dostępne w dacie granicznej prognozy Komisji. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przyjęto natomiast założenie – w oparciu o informacje zawarte w planie odbudowy i zwiększania odporności uchwalonym przez rząd w dniu 28 kwietnia 2021 r. – że wydatki finansowane z dotacji wyniosą 0,2 % PKB w 2021 r. i 0,6 % PKB w 2022 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je

(5) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.

- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Słowenia planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,7 % PKB, głównie za sprawą ożywienia gospodarczego i zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 79,6 % PKB. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się niższe wskaźniki deficytu (4,7 % PKB) i zadłużenia (76,7 % PKB). W obu projekcjach ścieżka wydatków pierwotnych (z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem) pozostaje wysoka. Różnica w projekcjach dotyczących deficytu wynika głównie z korzystniejszego scenariusza makroekonomicznego w prognozie Komisji z wiosny 2021 r., a tym samym niższego udziału wydatków ogółem w PKB. Żadna z dwu projekcji nie uwzględnia wpływu szeregu środków, w tym dużego pakietu reform podatkowych przyjętego niedawno przez rząd. Zgodnie z informacjami zawartymi w programie stabilności na 2021 r., jeżeli środki te zostaną przyjęte przez parlament, mogą zwiększyć deficyt o co najmniej 0,7 % PKB w 2022 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -0,1 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wrośnie o 0,3 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 3,8 % PKB w 2023 r. do 2,8 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2024 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie będzie już zatem przekraczać określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 1,5 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmaleje o 0,6 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,6 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 4¼ %⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Słowenii.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą również miały neutralny wpływ.

⁽⁸⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 79,0 % PKB w 2023 r. do 78,0 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Słowenia jest narażona na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Słowenię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA SŁOWENII:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Słowacji na 2021 r.**

(2021/C 304/26)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych ⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie ⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Słowacji wprowadzenia wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Słowacji – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Zgodnie z zaleceniem Rady z 2021 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Słowacji na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Słowację programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 164).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Słowacji jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej przedstawionymi w zaleceniu Rady z dnia 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym planie wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności. Wydaje się jednak, że niektóre środki nie miały charakteru tymczasowego ani nie były zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 12 maja 2021 r. Słowacja przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., po terminie określonym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Słowacji wyniósł w 2020 r. 6,2 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 60,6 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 4,8 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,6 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Słowacja zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 2,1 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. wyniósł mniej więcej 1 % PKB.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Słowacji, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione, ale wywiązano się z kryterium długu.
- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest realistyczny w latach 2021 i 2022, biorąc pod uwagę obecny poziom niepewności. W programie stabilności na 2021 r. przewidziano, że realny PKB wzrośnie o 3,3 % w 2021 r. i o 6,3 % w 2022 r. Dla porównania w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. przewiduje się, że ożywienie nastąpi wcześniej, a wzrost realnego PKB – na poziomie 4,8 % w 2021 r. i 5,2 % w 2022 r.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 6,2 % PKB w 2020 r. do 9,9 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 64,1 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 4,0 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 2,3 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Planowane wskaźniki deficytu i zadłużenia są wyższe niż te przewidywane przez Komisję w jej prognozie z wiosny 2021 r. Komisja przewiduje w 2021 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 6,5 % i wskaźnik zadłużenia na poziomie 59,5 %. W prognozie Komisji z wiosny 2021 r. nie uwzględniono rezerwy na wydatki związane z pandemią w wysokości 2,4 p.p. PKB ani wyższych wydatków przedsiębiorstw państwowych i zakładu ubezpieczeń społecznych (ujętych w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych), ponieważ w dniu daty granicznej prognozie informacje te nie były dostępne. W prognozie Komisji dochody są o 0,2 p.p. PKB wyższe, a wydatki o 3,4 p.p. niższe niż w programie stabilności na 2021 r. Różnice w wydatkach przypisuje się głównie niższemu zużyciu pośredniemu, niższym świadczeniom społecznym oraz niższym subsydiom założonym w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. Prognoza niższego zadłużenia przedstawiona przez Komisję wynika przede wszystkim z niższego salda pierwotnego (o 3,6 p.p.).
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Słowacja wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Słowację w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Jednak wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne uchwalone przez rząd w latach 2020 i 2021 nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji z wiosny 2021 r., wstępnie szacuje się, że skumulowany pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie ponowne wprowadzenie premii bożonarodzeniowych, zmiany w systemie zielonej energii, wyższe wynagrodzenia dla urzędników wojskowych, obniżenie podatku od pojazdów silnikowych, wyeliminowanie podatku bankowego, dotacje na rzecz placówek opieki zdrowotnej i ulgi podatkowe związane z dziećmi. Te działania niemające charakteru tymczasowego zostały jedynie częściowo zrównoważone zamrożeniem minimalnej emerytury i wzrostu kosztów operacyjnych ministerstw.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. w danych fiskalnych nie uwzględniono jeszcze otrzymania dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Założono w nim jednak – w scenariuszu makroekonomicznym, na którym oparto prognozy – finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,2 % PKB w 2021 r., 1,1 % w 2022 r., 1,3 % w 2023 r. i w 2024 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w prognozie z wiosny 2021 r.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie

aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁵⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.

- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozsądny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Słowacja planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 5,1 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 65,5 % PKB. Projekcje te przewyższają prognozę Komisji z wiosny 2021 r. W prognozie Komisji zakłada się mniejsze środki związane z pandemią COVID-19 oraz szybsze wykorzystanie środków unijnych w 2022 r. w porównaniu z programem stabilności na 2021 r. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie +0,9 % PKB⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,8 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,7 p.p. PKB⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1,1 p.p. PKB.
- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukła znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 4,1 % PKB w 2023 r. do 3,8 % PKB w 2024 r. Planuje się, że w 2021 r., w czasie obowiązywania programu stabilności na 2021 r., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie przekraczać określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu unijnego, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,2 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu

⁽⁵⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych zmniejszy się o 0,3 p.p. PKB. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 1,3 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 4 ½ %⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Słowacji.

- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 64,6 % PKB w 2023 r. do 65,8 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Słowacja jest narażona na średnie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Słowację w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZY ZALECA SŁOWACJI:

1. Realizowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

⁽⁸⁾ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 1,6 p.p. PKB.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady w sprawie programu stabilności Finlandii na 2021 r.**

(2021/C 304/27)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Finlandii wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Finlandii – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) W zaleceniu Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro na 2021 r. wskazano, że polityki fiskalne we wszystkich państwach strefy euro powinny zachować swój wspierający charakter przez cały 2021 r., a środki z zakresu polityki powinny być dostosowane do warunków panujących w danym kraju i powinny być terminowe, tymczasowe i ukierunkowane. Gdy pozwolą na to warunki epidemiologiczne i ekonomiczne, należy stopniowo wycofywać środki nadzwyczajne, a jednocześnie przeciwdziałać społecznym skutkom kryzysu i jego wpływowi na rynek pracy. Państwa członkowskie powinny prowadzić polityki fiskalne mające na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Państwa członkowskie powinny wdrażać reformy zwiększające zasięg, adekwatność i stabilność powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

(2) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

(3) Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Finlandii na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Finlandię programu stabilności na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 171).

- (4) W dniu 18 listopada 2020 r. Komisja przyjęła opinie w sprawie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro na 2021 r. na podstawie jakościowej oceny środków polityki fiskalnej. Komisja była zdania, że projekt planu budżetowego Finlandii jest zasadniczo zgodny z zaleceniami w sprawie polityki fiskalnej określonymi w zaleceniu Rady z 20 lipca 2020 r. oraz że większość środków przewidzianych w tym projekcie planu budżetowego wspiera aktywność gospodarczą w kontekście znacznej niepewności.
- (5) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.
- (6) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozważne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (7) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (8) W dniu 13 maja 2021 r. Finlandia przedłożyła swój program stabilności na 2021 r., po terminie określonym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Finlandii wyniósł w 2020 r. 5,4 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 69,2 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 4,6 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecyjne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,0 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Finlandia zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 20,1 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. odpowiadał mniej więcej 1 % PKB.
- (10) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Finlandii, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB i nie zmniejszył się w zadowalającym tempie. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione i kryterium długu nie zostało spełnione.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (11) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest wiarygodny w latach 2021 i 2022. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. przewiduje się, że wzrost realnego PKB w 2021 r. osiągnie 2,6 %, a w 2022 r. – 2,5 %. Jest to zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r., choć prognoza ta wskazuje jednak na nieco większe spożycie i wyższy wzrost PKB w 2022 r.
- (12) W swoim programie stabilności na 2021 r. rząd planuje spadek deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 5,4 % PKB w 2020 r. do 4,7 % PKB w 2021 r. oraz wzrost wskaźnika zadłużenia do 71,6 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem stabilności na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 4,1 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarke działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 1,5 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Projekcje te są zgodne z prognozą Komisji z wiosny 2021 r.
- (13) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Finlandia wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesądzając o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Finlandię w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, mają charakter tymczasowy lub są zrównoważone środkami kompensacyjnymi.
- (14) W programie stabilności na 2021 r. założono finansowanie inwestycji i reform z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 0,1 % PKB w 2021 r., 0,2 % PKB w 2022 r., 0,2 % PKB w 2023 r., 0,2 % PKB w 2024 r. i 0,1 % PKB w 2025 r. Komisja uwzględniła te dotacje w swoich projekcjach budżetowych zawartych w wiosennej prognozie na 2021 r., ale przy założeniu, że działania finansowane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będą koncentrowane bardziej na wstępnym etapie, tj. w latach 2021 i 2022.
- (15) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania^(*) i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (16) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (17) W swoim programie stabilności na 2021 r. Finlandia planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,9 % PKB, głównie za sprawą zaprzestania stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie do 72,4 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2021 r. zakłada niższe wskaźniki deficytu

(*) W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

(2,1 % PKB) i zadłużenia (70,1 % PKB), co wynika głównie z uwzględnienia środków przyjętych przez rząd w dniu 29 kwietnia w ramach programu stabilności na 2021 r. oraz z prognozowanego przez Komisję na 2022 r. silniejszego ożywienia gospodarczego. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie 0,5 % PKB ⁽⁶⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,1 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,2 p.p. PKB ⁽⁷⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB.

- (18) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 uwypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwójakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (19) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie stabilności na 2021 r. przewidziane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 2,1 % w 2023 r. do 1,7 % PKB w 2024 r. Na podstawie programu stabilności na 2021 r. szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie w latach 2023 i 2024 średnio 0,7 % PKB. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych nie ulegnie zmianie. Prognozuje się, że inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,5 p.p. PKB. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 3 % ⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzi w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Finlandii.
- (20) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 73,9 % PKB w 2023 r. do 74,7 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Finlandia jest narażona na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (21) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (22) Rada oceniła program stabilności na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Finlandię w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA FINLANDII:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

⁽⁶⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁷⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

ZALECENIE RADY**z dnia 18 czerwca 2021 r.****zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2021 r.**

(2021/C 304/28)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie aktywowania ogólnej klauzuli wyjścia paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97⁽²⁾, ułatwia koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W komunikacie tym Komisja przedstawiła swoją opinię, że biorąc pod uwagę przewidywane poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, spełnione są warunki uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Ogólna klauzula wyjścia daje państwom członkowskim elastyczność budżetową, aby mogły poradzić sobie z kryzysem związanym z COVID-19. Ułatwia ona koordynację polityk budżetowych w okresach poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. Uruchomienie tej klauzuli pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W dniu 17 września 2020 r. Komisja w swoim komunikacie dotyczącym rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021 zapowiedziała, że ogólna klauzula wyjścia będzie nadal stosowana w 2021 r.
- (2) W dniu 20 lipca 2020 r. Rada przyjęła zalecenie⁽³⁾ (zwane dalej „zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r.”). Zaleciła ona Szwecji wprowadzenie wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomoczenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Szwecji – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji.
- (3) Program Next Generation EU, w tym Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zapewni trwałe ożywienie gospodarcze, mające charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i sprawiedliwy. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241⁽⁴⁾ ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności będzie zapewniał wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociągnie za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczyni się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrożenia zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności w celu promowania zielonej transformacji i transformacji cyfrowej, oraz zwiększy odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Przyczyni się to do poprawy sytuacji finansów publicznych w perspektywie krótkoterminowej oraz zwiększenia stabilności budżetowej, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w średnim i długim okresie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

⁽³⁾ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Szwecji na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Szwecję programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 177).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (4) W dniu 3 marca 2021 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła kierunki rozwoju polityki w celu ułatwienia koordynacji polityk fiskalnych oraz przygotowania przez państwa członkowskie ich programów stabilności i konwergencji. 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. Jednocześnie, z uwagi na spodziewaną stopniową normalizację aktywności gospodarczej w drugiej połowie 2021 r., polityki fiskalne państw członkowskich powinny stać się bardziej zróżnicowane w 2022 r. Polityki fiskalne państw członkowskich powinny uwzględniać poziom ożywienia gospodarczego, stabilność fiskalną oraz potrzebę zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Z uwagi na potrzebę wspierania trwałego ożywienia gospodarczego w Unii, państwa członkowskie, w których poziom zagrożeń dla stabilności jest niski, powinny ukierunkować swoje budżety na utrzymanie wspierającej polityki fiskalnej w 2022 r., uwzględniając przy tym wpływ Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Państwa członkowskie o wysokim poziomie zadłużenia powinny prowadzić rozsądne polityki fiskalne, utrzymując jednocześnie inwestycje finansowane ze środków krajowych i wykorzystując dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w celu finansowania dodatkowych, wysokiej jakości, projektów inwestycyjnych i reform strukturalnych. W okresie po 2022 r. polityki fiskalne powinny nadal uwzględniać skalę ożywienia gospodarczego, poziom niepewności ekonomicznej i względy stabilności fiskalnej. Ponowne ukierunkowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie rozsądnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie, w tym poprzez stopniowe wycofywanie w odpowiednim czasie środków wsparcia, przyczyni się do zapewnienia stabilności fiskalnej w średnim okresie.
- (5) W komunikacie z dnia 3 marca 2021 r. Komisja wyraziła również opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. w dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja stwierdziła, że spełnione zostały warunki uzasadniające dalsze stosowanie ogólnej klauzuli wyjścia w 2022 r. i jej dezaktywację w 2023 r. Po dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia nadal uwzględniać się będzie sytuację poszczególnych państw członkowskich.
- (6) W dniu 30 kwietnia 2021 r. Szwecja przedłożyła swój program konwergencji na 2021 r., zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.
- (7) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Szwecji wyniósł w 2020 r. 3,1 % produktu krajowego brutto (PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł do 39,9 % PKB. Roczna zmiana pierwotnego salda budżetowego wyniosła - 3,8 % PKB i składają się na nią m. in. wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 3,3 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Ponadto Szwecja zaoferowała przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym wsparcie płynności (takie jak gwarancje i odroczenia płatności podatków, które nie mają bezpośredniego i natychmiastowego wpływu na budżet) szacowane na ok. 11,5 % PKB; według szacunków Komisji rzeczywisty poziom korzystania z gwarancji publicznych w 2020 r. odpowiadał mniej więcej 1 % PKB.
- (8) W dniu 2 czerwca 2021 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Szwecji, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2020 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu zostało spełnione.
- (9) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest ostrożny w 2021 r. i realistyczny w 2022 r. Na podstawie aktualniejszych danych w prognozie Komisji z wiosny 2021 r. prognozuje się w 2021 r. wyższą stopę wzrostu realnego PKB niż tę, jaką zakładano w scenariuszu bazowym w programie konwergencji na 2021 r.
- (10) W swoim programie konwergencji na 2021 r. rząd planuje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z 3,1 % PKB w 2020 r. do 4,5 % PKB w 2021 r. oraz utrzymanie wskaźnika zadłużenia na poziomie 39,9 % PKB w 2021 r. Zgodnie z programem konwergencji na 2021 r. zmiana pierwotnego salda budżetowego w 2021 r. w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2019 r.) ma wynieść - 5,2 % PKB i odzwierciedla wspierające gospodarkę działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które odpowiadają 5,0 % PKB, oraz działanie automatycznych stabilizatorów. Te projekcje dotyczące deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych są wyższe niż w prognozie Komisji z wiosny 2021 r., w której prognozuje się szybsze ożywienie działalności gospodarczej, a w związku z tym niższe wydatki na środki wsparcia w sytuacji kryzysowej, szczególnie środki na pokrycie tymczasowych świadczeń dla bezrobotnych oraz strat wynikających ze spadku obrotów przedsiębiorstw szczególnie dotkniętych kryzysem.
- (11) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i spowodowane nią pogorszenie koniunktury gospodarczej Szwecja wprowadziła środki budżetowe mające na celu wzmocnienie możliwości systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii COVID-19 oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. Ta zdecydowana reakcja polityczna złagodziła spadek PKB, co z kolei ograniczyło wzrost deficytu i długu publicznego. Środki polityki fiskalnej powinny zmaksymalizować wsparcie na rzecz ożywienia gospodarczego, nie przesadzając

o przyszłych trajektoriach fiskalnych. W związku z tym należy unikać tworzenia trwałych obciążeń dla finansów publicznych. Wprowadzając środki o charakterze stałym, państwa członkowskie powinny odpowiednio je finansować, aby zapewnić neutralność budżetową w perspektywie średnioterminowej. Działania podjęte przez Szwecję w latach 2020 i 2021 były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Wydaje się, że niektóre działania dyskrecjonalne przyjęte przez rząd w latach 2020 i 2021 nie mają charakteru tymczasowego lub nie są zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Jeżeli chodzi o okres wykraczający poza horyzont prognozy Komisji, wstępnie szacuje się, że łączny pozostały wpływ tych działań niemających charakteru tymczasowego wyniesie ok. 1 % PKB w 2023 r.; będą stanowić je głównie środki po stronie wydatków oraz obniżki podatku dochodowego.

- (12) W programie konwergencji na 2021 r. nie uwzględniono żadnych wydatków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W swoich projekcjach budżetowych zawartych w prognozie z wiosny 2021 r. Komisja uwzględniła dochody z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w wysokości 1/11 łącznej dostępnej alokacji na dotacje w 2021 r. i w wysokości 2/11 łącznej dostępnej alokacji na dotacje w 2022 r. oraz zakłada uproszczoną i linearną integrację wydatków finansowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności⁽⁵⁾.
- (13) W kontekście obecnej sytuacji należy zastanowić się nad przyjętymi wskaźnikami korekty fiskalnej, które określono w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97. Po pierwsze, szacunki dotyczące luki produktowej wiążą się ze znaczną niepewnością. Po drugie, konieczne jest, aby polityka fiskalna była w stanie szybko reagować na rozwój pandemii COVID-19 poprzez zastąpienie pomocy doraźnej bardziej ukierunkowanymi środkami, gdy zmniejszą się ryzyka dla zdrowia. Po trzecie, charakterystyczne dla obecnej sytuacji są znaczące reakcje polityczne mające na celu wspieranie aktywności gospodarczej. W przypadku znacznych transferów z budżetu Unii (takich jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności) przyjęte wskaźniki nie mierzą w pełni impulsu dla gospodarki, który zapewniają polityki fiskalne. W tym kontekście saldo strukturalne nie wydaje się odpowiednim wskaźnikiem w obecnych okolicznościach. Wartość odniesienia dotycząca wydatków wymaga również dostosowania⁽⁶⁾ i uzupełnienia o dodatkowe informacje, aby w sposób kompletny mierzyła kierunek rozwoju polityki fiskalnej.
- (14) Podobnie jak w przypadku podejścia stosowanego przy ocenie projektów planów budżetowych na 2021 r. z zagregowanych wydatków wyłączono tymczasowe środki nadzwyczajne. Te tymczasowe działania nadzwyczajne związane z kryzysem wspierają systemy opieki zdrowotnej oraz rekompensują pracownikom i przedsiębiorstwom utratę dochodów spowodowaną izolacją i zakłóceniami w łańcuchach dostaw; organy publiczne będą mogły je wycofać, gdy sytuacja gospodarcza i sytuacja w zakresie zdrowia publicznego powrócą do normalności. Aby móc ocenić ogólny kurs polityki fiskalnej w obecnej sytuacji, w odpowiednich zagregowanych wydatkach należy uwzględnić znaczne transfery z budżetu Unii (takie jak środki z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności). Ogólny kurs polityki fiskalnej jest zatem mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem), w tym wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Z tego powodu szczególną uwagę zwraca się na zmiany bieżących wydatków pierwotnych i inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
- (15) W swoim programie konwergencji na 2021 r. Szwecja planuje, że w 2022 r. deficyt jej sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 1,0 % PKB, zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2021 r., głównie za sprawą ożywienia gospodarczego w połączeniu z zaprzestaniem stosowania tymczasowych środków wsparcia przyjętych w 2020 i 2021 r. Planuje się, że w 2022 r. wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 37,0 % PKB, nieco poniżej prognozy Komisji z wiosny 2021 r., częściowo za sprawą skutków wyceny. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2021 r. oraz przy zastosowaniu szczegółowej metodyki odzwierciedlającej określone wyżej wyzwania szacuje się, że ogólny kurs polityki fiskalnej – obejmujący również wpływ na popyt zagregowany, jaki będą mieć w 2022 r. inwestycje finansowane zarówno z budżetu krajowego, jak i z budżetu Unii, w szczególności z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – wyniesie -0,2 % PKB⁽⁷⁾. Prognozuje się, że pozytywny wpływ wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych wzrośnie o 0,1 p.p. PKB. Prognozuje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ⁽⁸⁾. Prognozowane jest, że bieżące wydatki pierwotne finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

⁽⁵⁾ Zob. ramka 1.2.3 w prognozie gospodarczej Komisji Europejskiej z wiosny 2021 r.

⁽⁶⁾ W szczególności wyrównanie wydatków inwestycyjnych w okresie 4 lat wykorzystane do obliczania wartości odniesienia dotyczącej wydatków nie pozwala na właściwą ocenę wsparcia fiskalnego na rzecz ożywienia gospodarczego, które zapewniły inwestycje finansowane ze środków krajowych.

⁽⁷⁾ Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, co wskazuje na ekspansywną politykę fiskalną.

⁽⁸⁾ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały neutralny wpływ.

- (16) Jakość środków budżetowych państw członkowskich wydaje się szczególnie istotna. Strukturalne reformy fiskalne mające na celu poprawę struktury budżetów krajowych mogą wspierać potencjalny wzrost, tworzyć bardzo potrzebną przestrzeń fiskalną i przyczynić się do zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie, w tym w obliczu wyzwań związanych ze zmianą klimatu i zdrowiem. Po stronie dochodów kryzys związany z COVID-19 wypukla znaczenie reform na rzecz zwiększenia wydajności i sprawiedliwości systemów dochodów publicznych. Po stronie wydatków kryzys ten sprawił, że jeszcze większej wagi nabrało podniesienie poziomu i jakości zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, zgodnie z celami zwiększania potencjału wzrostu, odporności gospodarczej i społecznej oraz dwojakiej zielonej transformacji i transformacji cyfrowej. Plany odbudowy i zwiększania odporności umożliwią poprawę struktury budżetów krajowych.
- (17) Zgodnie ze średniookresowymi planami budżetowymi zawartymi w programie konwergencji na 2021 r. przewidziane jest, że nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie z 0,5 % w 2023 r. do 1,0 % PKB w 2024 r. Program konwergencji na 2021 r. nie zawiera informacji koniecznych do oszacowania ogólnego kursu polityki fiskalnej w latach 2023 i 2024. Średni nominalny potencjalny wzrost z 10 lat szacowany jest obecnie na 4 %⁽⁹⁾. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogłyby w związku z tym zwiększyć potencjalny wzrost Szwecji.
- (18) Planuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje z 33,7 % PKB w 2023 r. do 31,4 % PKB w 2024 r. Stwierdza się, że Szwecja jest narażona na niskie zagrożenia dla stabilności fiskalnej w średnim okresie, co wynika z ostatniej analizy zdolności obsługi zadłużenia.
- (19) Jako że poziom niepewności pozostaje wyjątkowo wysoki, wytyczne dotyczące polityki fiskalnej powinny nadal być głównie jakościowe. Bardziej precyzyjne wytyczne ilościowe na kolejne lata powinny zostać przedstawione w 2022 r., jeżeli do tego czasu poziom niepewności wystarczająco się zmniejszy.
- (20) Rada oceniła program konwergencji na 2021 r. i działania następcze podjęte przez Szwecję w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r.,

NINIEJSZYM ZALECA SZWECJI:

1. Kontynuowanie w 2022 r. wspierającego kursu polityki fiskalnej, w tym impulsu zapewnianego przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymanie inwestycji finansowanych ze środków krajowych.
2. Kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą, prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Jednoczesne zwiększenie inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
3. Zwrócenie szczególnej uwagi na strukturę finansów publicznych, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz na jakość środków budżetowych w celu zapewnienia trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Priorytetowe traktowanie zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy inwestycji, w szczególności wspierających zieloną transformację i transformację cyfrową. Nadanie priorytetu strukturalnym reformom fiskalnym, które pomogą zapewnić finansowanie priorytetów polityki publicznej i przyczynią się do długoterminowej stabilności finansów publicznych, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez zwiększenie zasięgu, adekwatności i stabilności powszechnych systemów ochrony zdrowia i ochrony socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

⁽⁹⁾ Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej
L-2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL