

C/2025/654

10.2.2025

ZALECENIE RADY**z dnia 21 stycznia 2025 r.****w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Danii**

(C/2025/654)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

- (1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego⁽¹⁾, wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu⁽²⁾, oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich⁽³⁾. Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.
- (2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto⁽⁴⁾, co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.
- (3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>).

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>).

⁽³⁾ Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>).

⁽⁴⁾ Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

- (4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdza zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO DANII

Proces poprzedzający przedłożenie planu

- (5) Dnia 20 września 2024 r. Dania przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

- (6) Przed przedłożeniem planu Dania zwróciła się o informacje techniczne⁽⁵⁾, które Komisja przedstawiła w dniu 21 czerwca 2024 r. i opublikowała w dniu 20 września 2024 r.⁽⁶⁾. Informacje techniczne wskazują strukturalny wynik pierwotny w 2028 r., który jest niezbędny, aby w średnim okresie deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się poniżej 3 % PKB, a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawał poniżej 60 % PKB, nawet przy braku dalszych działań budżetowych po 4-letnim okresie dostosowawczym. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Informacje techniczne przygotowano i przekazano państwu członkowskiemu zgodnie z dwoma scenariuszami: scenariuszem przewidującym spójność z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu⁽⁷⁾, zgodnie z art. 9 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/126, oraz scenariuszem nieprzewidującym takiego mechanizmu. W informacjach technicznych dotyczących Danii wskazano, że w celu zapewnienia zgodności z obowiązującymi regułami fiskalnymi w 4-letnim okresie dostosowawczym oraz w oparciu o założenia Komisji leżące u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r., strukturalny wynik pierwotny powinien wynosić co najmniej -1,4 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.; scenariusz przewidujący mechanizm zapewnienia odporności deficytu), zgodnie z poniższą tabelą. W celach informacyjnych: po uwzględnieniu również mechanizmu zapewnienia odporności deficytu strukturalny wynik pierwotny powinien wynieść na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) co najmniej -1,1 % PKB. Mechanizm zapewnienia odporności deficytu nie jest jednak wymogiem w odniesieniu do Danii, która kwalifikuje się do otrzymania informacji technicznych.

Tabela 1: Informacje techniczne udostępnione Danii przez Komisję

Ostatni rok okresu dostosowawczego 2028 r.	2028
Minimalna wartość strukturalnego wyniku pierwotnego (% PKB), scenariusz nieprzewidujący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu	- 1,4
Wyłącznie w celach informacyjnych: Minimalna wartość strukturalnego wyniku pierwotnego (% PKB), scenariusz przewidujący mechanizm zapewnienia odporności deficytu	- 1,1

Źródło: obliczenia Komisji.

- (7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Dania i Komisja prowadziły dialog techniczny we wrześniu 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Danię i jej podstawowych założeniach (dotyczących w szczególności wzrostu potencjalnego i luki produktowej, a także działań dyskrejonalnych, w tym działań jednorazowych), a także na planowanych reformach i inwestycjach odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

⁽⁵⁾ Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują informacje techniczne (i) nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat) oraz (ii) przewidujące mechanizm zapewnienia odporności deficytu oraz nieprzewidujące takiego mechanizmu. W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

⁽⁶⁾ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#denmark.

⁽⁷⁾ Mechanizm zapewnienia odporności deficytu ustanowiony w art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 zakłada, że roczna poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego wynosi 0,4 punktu procentowego PKB (lub 0,25 punktu procentowego PKB w przypadku przedłużenia okresu dostosowawczego) do czasu osiągnięcia poziomu deficytu strukturalnego poniżej 1,5 % PKB.

- (8) Z informacji przedstawionych przez Danię w planie wynika, że przed przedłożeniem planu konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami krajowymi (w tym partnerami społecznymi), przewidziane w art. 11 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263, nie zostały przeprowadzone, co jest zgodne z przepisami przejściowymi przewidzianymi w art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263.
- (9) W planie stwierdzono, że duńskie Rady Gospodarcze stale monitorują zgodność z celami budżetowymi i oceniają stabilność polityki fiskalnej, a także polityki gospodarczej w bardziej ogólnym ujęciu, choć nie przedstawiono szczegółowych informacji na temat istotnego wkładu Rad Gospodarczych ani odzwierciedlenia rzeczywistych efektów tych działań w planie.
- (10) Plan został przedstawiony parlamentowi narodowemu po jego przedłożeniu.

Pozostały powiązany proces

- (11) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Danii szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru⁽⁸⁾.

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

- (12) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

- (13) Działalność gospodarcza w Danii wzrosła w 2023 r. o 2,5 % za sprawą spożycia prywatnego i eksportu. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 2,4 % dzięki eksportowi netto oraz spożyciu zarówno prywatnemu, jak i publicznemu. W 2025 r. realny PKB ma wzrosnąć o 2,5 %, ponieważ spożycie prywatne i publiczne oraz inwestycje jeszcze bardziej przyspieszą, a powiększające się zapasy będą mieć pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Oczekuje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 1,8 % za sprawą utrzymujących się pozytywnych tendencji w spożyciu prywatnym i inwestycjach. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) dynamika wzrostu potencjalnego PKB w Danii spowolni z 2,1 % do 1,7 %, co wynika z mniejszego wkładu potencjalnej siły roboczej wskutek spadku liczby pracowników. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 5,1 %, a według prognoz Komisji w 2024 r.⁽⁹⁾ wyniesie ona 5,8 %, w 2025 r. – 5,8 % oraz w 2026 r. także 5,8 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) wzrośnie z - 3,8 % w 2023 r. do 1,6 % w 2024 r. i osiągnie 2,2 % w 2025 r. oraz 1,9 % w 2026 r.
- (14) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji budżetowej, w 2023 r. nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych w Danii wyniosła 3,3 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie ona 2,3 % PKB w 2024 r. i będzie dalej spadać do poziomu 1,5 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, do poziomu 0,9 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Danii na 2025 r., który w sierpniu 2024 r. został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 33,6 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia spadnie do 31,0 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. spadnie on do 29,3 % PKB, a na koniec 2026 r. – do 28,3 %. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

- (15) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Danii obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.
- (16) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.
- (17) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto o 4,4 % w latach 2025–2028. Informacje techniczne (zakładające ścieżkę liniowego dostosowania) są spójne ze średnim wzrostem wydatków netto na poziomie 5,8 % w okresie dostosowawczym (2025–2028). Zgodnie z tymi informacjami ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, prowadzi

⁽⁸⁾ Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Danii.

⁽⁹⁾ Wzrost stopy bezrobocia w 2024 r. wynika głównie ze zmienionej metodyki badania aktywności ekonomicznej ludności.

do osiągnięcia strukturalnego wyniku pierwotnego na poziomie 0,5 % PKB ⁽¹⁰⁾ na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.). Jest to wartość wyższa niż minimalny poziom strukturalnego wyniku pierwotnego wynoszący - 1,4 % PKB w 2028 r., podany przez Komisję w informacjach technicznych w dniu 21 czerwca 2024 r. ⁽¹¹⁾ W planie zakłada się, że dynamika wzrostu potencjalnego PKB wzrośnie z 2,1 % w 2024 r. do 2,6 % w 2025 r., po czym do 2028 r. będzie spowalniać, osiągając 0,9 %. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB będzie rosła średnio o 2,1 % rocznie w latach 2025–2028, po czym do 2028 r. zbliży się do 2,0 %.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Danii

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	7,2	5,0	5,7	3,8	2,9	4,4
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	7,2	12,6	18,9	23,5	27,1	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	2,1	2,6	1,2	1,3	0,9	1,5
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	2,0	1,7	2,6	2,0	2,0	2,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Danii i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

- (18) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo wzrastać, według planu, z 32,8 % PKB w 2024 r. do 35,6 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu oczekuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie stopniowo dalej wzrastać, osiągając poziom 44,4 % PKB w 2038 r.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Danii

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dług publiczny (% PKB)	33,6	32,8	31,4	32,7	33,9	35,6	44,4
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	3,3	1,9	1,0	0,4	0,3	- 0,1	- 0,8

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Danii

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych pozostawałby w średnim okresie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

⁽¹⁰⁾ Wartość ta odpowiada strukturalnemu wynikowi pierwotnemu obliczonemu zgodnie ze wspólnie uzgodnioną metodyką. Strukturalny wynik pierwotny wykazany przez Danię w planie nie może być bezpośrednio porównany z informacjami technicznymi, ponieważ opiera się na odmiennych założeniach technicznych i koncepcyjnych, jak wyjaśniono w planie w ramce 2.2.

⁽¹¹⁾ W scenariuszu nieprzewidującym mechanizmu zapewnienia odporności deficytu.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

- (19) Na podstawie ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeń przewiduje się, że w okresie dostosowawczym nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo malała, zmieniając się do 2028 r. w deficyt wynoszący 0,1 % PKB. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Założenia makroekonomiczne planu

- (20) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Danii w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie zastosowano odmienne założenia dotyczące ośmiu zmiennych, a mianowicie punktu wyjścia (strukturalny wynik pierwotny w 2024 r.), wzrostu potencjalnego PKB, wzrostu deflatora PKB, wzrostu realnego PKB, nominalnej stopy procentowej, mnożnika fiskalnego, wartości rezydualnej zmiany długu i działań jednorazowych. Ocena tych różnic w założeniach znajduje się poniżej. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy rozpatrywanej oddzielnie.

- W planie zakłada się, że strukturalny wynik pierwotny w 2024 r. będzie niższy od założeń Komisji. Przyczynia się to do obniżenia pułapu wydatków, tzn. ścieżki wzrostu wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu, w porównaniu z założeniami Komisji. Mniej korzystne założenie przyjęte w planie można wytłumaczyć tym, że plan opiera się na krajowej koncepcji luk produktowych, która różni się od wspólnie uzgodnionej metodyki i wiąże się z wyższym wkładem cyklicznym. Wprawdzie krajowa ocena luki produktowej odbiega od wspólnie uzgodnionej metodyki pod względem koncepcyjnym, ale w pewnym stopniu potwierdzają ją inne szacunki kurczących się zasobów pracy i presji na zdolności produkcyjne w gospodarce. Ponadto prognoza krajowa z sierpnia 2024 r. opiera się na bardziej aktualnych danych, co jest zbliżone z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. W związku z tym uznaje się, że to bardziej wymagające założenie jest należycie uzasadnione.
- W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB będzie wyższy od założeń Komisji. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy niż wynika z założeń Komisji. Przyjęte w planie korzystniejsze założenie w porównaniu z założeniami Komisji można wytłumaczyć tym, że plan opiera się na szacunkach krajowych różniących się pod względem koncepcyjnym od szacunków wynikających ze wspólnie uzgodnionej metodyki. Plan opiera się na krajowych szacunkach zakładających dodatnią lukę produktową w 2024 r., podczas gdy wspólnie uzgodniona metodyka sugeruje ujemną lukę produktową. Aby osiągnąć zamknięcie luki produktowej, w planie przyjęto wyższy wzrost potencjalny w okresie dostosowawczym. Wyższe stopy wzrostu potencjalnego PKB w bliższej części horyzontu prognozy. W rezultacie duńskie szacunki są stabilniejsze niż szacunki wynikające z ram średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego, natomiast skumulowany wzrost w horyzoncie prognozy pozostaje nieco niższy od wzrostu wynikającego z tej metodyki. W związku z tym, zgodnie z przepisami przejściowymi dotyczącymi pierwszych krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych określonymi w art. 36 ust. 1 lit. f) rozporządzenia (UE) 2024/1263, założenie to uznaje się za należycie uzasadnione.
- W planie zakłada się, że wzrost deflatora PKB będzie niższy od założeń Komisji. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy niż wynika z założeń Komisji. Ostrożniejsze założenie przyjęte w planie można wytłumaczyć tym, że plan opiera się na prognozie krajowej z sierpnia 2024 r. sformułowanej na podstawie bardziej aktualnych danych. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.
- W planie zakłada się, że wartość rezydualna zmiany długu będzie średnio wyższa od założeń Komisji. Przyczynia się to do wyższego średniego wzrostu wskaźnika zadłużenia w okresie dostosowawczym przyjętego w planie, a tym samym do niższego średniego wzrostu wydatków netto w okresie dostosowawczym w porównaniu z założeniami Komisji. Ostrożniejsze założenie przyjęte w planie można wytłumaczyć pożyczkami rządowymi na rzecz podmiotów z sektora mieszkaniowego socjalnego sklasyfikowanych poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych oraz wykorzystaniem bardziej aktualnych danych, zgodnie z prognozą krajową z sierpnia 2024 r. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.
- W planie zakłada się, że działania jednorazowe będą wyższe od założeń Komisji. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy niż wynika z założeń Komisji. Korzystniejsze założenie przyjęte w planie można wytłumaczyć tym, że plan opracowano z wykorzystaniem danych dotyczących wyniku w zakresie zwrotu nadwyżki pobranego podatku mieszkaniowego w stosunku do podatku należnego. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

Pozostałe różnice nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Łącznie przyczyniają się one do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu jest mniejszy, niż wskazują informacje techniczne. Ogółem wszystkie różnice w założeniach prowadzą do tego, że średni wzrost wydatków netto według planu jest niższy od średniego wzrostu wydatków netto wynikającego z informacji technicznych. Ponadto w swoim planie Dania zobowiązuje się do utrzymania ścieżki wydatków netto na poziomie niższym od tego pułapu. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

- (21) Zgodnie z orientacyjną strategią budżetową zawartą w planie zobowiązania dotyczące wydatków netto są spójne ze zwiększonymi wydatkami publicznymi, a w szczególności z priorytetowym traktowaniem usług publicznych ukierunkowanych na obywateli, które zapewnia korygowanie finansowania w odpowiedzi na zmiany w strukturze demograficznej, w tym na rosnącą liczbę osób starszych. Dania zamierza zwiększyć zdolności obronne, zapewniając, aby wydatki na obronność i bezpieczeństwo stanowiły co najmniej 2 % PKB. Ponadto rząd dąży do obniżenia podatków dochodowych od osób fizycznych prowadzącego do niższych dochodów podatkowych, planując stopniowe wprowadzanie reformy podatku dochodowego od osób fizycznych począwszy od 2025 r. Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. W budżecie na 2025 r., który rząd przedłożył parlamentowi narodowemu w sierpniu 2024 r., określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r.

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

- (22) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan obejmuje 91 działań, z których 11 jest wspieranych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), a 5 jest finansowanych z funduszy polityki spójności.
- (23) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje spójny pakiet reform i inwestycji. Ponad 30 działań przyczynia się do realizacji celów środowiskowych. Działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu obejmują reformę podatku ekologicznego w przemyśle (ujęta w planie odbudowy i zwiększania odporności [RRP]), podwyższenie podatku od oleju napędowego oraz reformy i inwestycje w obszarze wychwytywania i składowania dwutlenku węgla mające na celu wzmocnienie ram regulacyjnych i zwiększenie wykorzystania technologii (ujęte w RRP). Plan obejmuje również środki związane z dekarbonizacją transportu (zalecenie krajowe dotyczące transportu wydane w 2019 r.), zarówno w odniesieniu do transportu drogowego, jak i lotnictwa. Środki związane z przejściem na gospodarkę o obiegu zamkniętym (zalecenia krajowe wydane w 2022 r. i 2023 r.) obejmują nowy plan działania w sprawie odpadów tworzyw sztucznych, rozszerzonej odpowiedzialności producenta za opakowania oraz tworzyw sztucznych jednorazowego użytku. Środki związane z zapobieganiem zanieczyszczeniom i kontrolą zanieczyszczeń obejmują reformy mające na celu zaostrzenie regulacji dotyczących chemikaliów biobójczych, pestycydów i PFAS. Uzupełniają je środki będące odpowiedzią na problem emisji z rolnictwa (zalecenie krajowe dotyczące polityki ochrony środowiska i zarządzania zasobami wydane w 2024 r.). Obejmują one porozumienie w sprawie ochrony środowiska naturalnego w Danii, przewidujące reformę podatkową dotyczącą ekwiwalentów CO₂ w rolnictwie, a także inwestycje w przekształcanie gruntów na obszary naturalne oraz poprawę praktyk rolniczych (których część jest ujęta w RRP). Wraz ze zaktualizowanym planem morskim środki te przyczyniają się do ochrony i odbudowy różnorodności biologicznej i ekosystemów. Plan obejmuje 9 środków wspierających transformację cyfrową (zalecenia krajowe dotyczące ram fiskalnych i zarządzania budżetem wydane w latach 2020, 2021, 2022 i 2023). Środki te obejmują strategię cyfryzacji złożoną z 61 inicjatyw (uwzględnionych w RRP), inwestycje w cyfryzację usług publicznych i rozwój zaawansowanych technologii wykorzystywanych w sektorze publicznym, wsparcie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw (częściowo uwzględnione w RRP, a częściowo oparte na funduszach spójności) oraz inwestycje mające na celu zwiększenie zasięgu łączności szerokopasmowej (uwzględnione w RRP).
- (24) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społeczno-gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan obejmuje ponad 40 inicjatyw. Główne priorytety planu dotyczącego tego obszaru to umocnienie duńskich przedsiębiorstw i wsparcie zatrudnienia. Działania mające na celu wsparcie przedsiębiorstw (zalecenie krajowe dotyczące badań naukowych i innowacji wydane w 2019 r.) obejmują znaczne zwiększenie funduszy na wsparcie przedsiębiorstw, pakiet na rzecz przedsiębiorczości oraz reformy mające na celu zwiększenie odliczenia podatkowego na działalność związaną z badaniami naukowymi i innowacjami (uwzględnione w RRP). Plan jest silnie skoncentrowany na polityce wspierania zatrudnienia, obejmującej reformę podatku dochodowego od osób fizycznych, szereg zmian w systemie pomocy, wprowadzenie na stałe prawa do uzyskania wsparcia edukacyjnego na poziomie 110 % zasiłków dla bezrobotnych, a także reformy mające na celu zwiększenie dostępu do międzynarodowej siły roboczej. Plan obejmuje również szereg inicjatyw dotyczących równych szans i dostępu do

rynku pracy. Środki związane z kształceniem i szkoleniem (zalecenie krajowe wydane w 2019 r.) obejmują reformy szkolnictwa podstawowego i wyższego oraz inwestycje mające na celu poprawę kształcenia i szkolenia zawodowego oraz kształcenia dorosłych, zwłaszcza w zakresie zielonej transformacji (uwzględnione w RRP) (zalecenie krajowe dotyczące umiejętności wydane w 2023 r.). Plan obejmuje szereg inicjatyw związanych ze sprawiedliwymi warunkami pracy, takich jak reformy mające na celu poprawę środowiska pracy. Plan obejmuje szereg inicjatyw związanych z ochroną socjalną i włączeniem społecznym, w tym zmiany w ustawie o dzieciach mające na celu zwiększenie praw dzieci, uproszczenie systemu świadczeń chorobowych oraz stałe wydłużenie okresu ważności karty ulg socjalnych począwszy od 2025 r. Jeśli chodzi o opiekę zdrowotną (zalecenie krajowe wydane w 2020 r.), plan obejmuje reformę lokalnego systemu opieki zdrowotnej mającą na celu bardziej wydajne rozmieszczenie personelu i zasobów opieki zdrowotnej w całej Danii, inwestycje w psychiatrię, medyczne świadczenia ratunkowe i infrastrukturę szpitalną. Uzupełnieniem tych działań jest reforma sektora opieki długoterminowej oraz szkolenie personelu z zakresu opieki nad osobami z niepełnosprawnościami. Środki związane z mieszkalnictwem (zalecenia krajowe wydane w 2022 r. i 2023 r.) obejmują reformę podatku od nieruchomości mieszkaniowych, która weszła w życie w 2024 r., a także inwestycje w mieszkalnictwo socjalne.

- (25) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet bezpieczeństwa energetycznego, plan obejmuje spójny zestaw środków stanowiących odpowiedź na zalecenia krajowe dotyczące energii ze źródeł odnawialnych, infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych, skierowane do Danii w latach 2022 i 2023. Środki mające na celu zwiększenie dostępności i wykorzystania przyjaznych dla środowiska form ogrzewania obejmują inwestycje w przyspieszenie wprowadzania systemów ciepłowniczych oraz zachęty dla gospodarstw domowych skłaniające do przechodzenia z ogrzewania gazowego na zielone ogrzewanie (uwzględnione w RRP). Jeżeli chodzi o niskoemisyjne i zrównoważone paliwa, plan obejmuje inwestycje w zwiększenie mocy elektrolizerów do 4–6 GW do 2030 r., inwestycje w technologie power-to-X z wykorzystaniem środków z w ramach inicjatywy REACT-EU i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz dwa projekty IPCEI związane z wodorem. Środki mające na celu zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych obejmują reformy w kierunku przyspieszenia wydawania pozwoleń za pośrednictwem krajowej grupy zadaniowej ds. kryzysu energetycznego (ujęte w RRP), a także inwestycje mające na celu czterokrotne zwiększenie lądowej produkcji energii ze źródeł odnawialnych do 2030 r. w celu zwiększenia produkcji energii wiatrowej na obszarach morskich, między innymi z wykorzystaniem dwóch wysp energetycznych. Ich uzupełnieniem są środki mające na celu wzmocnienie odporności systemu elektroenergetycznego, takie jak rozbudowa sieci i zaktualizowane ramy działalności operatorów sieci elektroenergetycznych. Środki mające na celu dywersyfikację źródeł dostaw, w tym poprzez zmniejszenie zależności od paliw kopalnych spoza Unii, obejmują inwestycje w tymczasowe zwiększenie wydobycia gazu z duńskich pól na Morzu Północnym oraz zwiększenie produkcji biogazu.
- (26) Jeżeli chodzi o wspólny priorytet w zakresie zdolności obronnych, plan obejmuje dziesięcioletnie porozumienie ramowe dotyczące duńskiej obronności na lata 2024–2033, przewidujące zwiększenie wydatków na obronność o 190 mld DKK w tym okresie (co odpowiada średnio 0,7 % PKB z 2023 r. rocznie). Ponadto Dania przeznaczyła ponad 60 mld DKK na wsparcie wojskowe dla Ukrainy w latach 2023–2028. Tym samym roczne wydatki na obronność mają, według oczekiwań, przewyższyć 2 % PKB od 2023 r. do końca okresu obowiązywania umowy ramowej.
- (27) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami polityki spójności oraz RRP Danii. W planie zawarto informacje na temat szeregu działań, które uwzględniono w RRP i które przyczyniają się do zielonej i cyfrowej transformacji. W planie wskazano również środki finansowane z funduszy strukturalnych i dodano pewne informacje kontekstowe na temat wzajemnego oddziaływania funduszy polityki spójności i polityk krajowych dotyczących wspólnych priorytetów UE i zaleceń krajowych.
- (28) Plan ma na celu przyczynienie się do zaspokojenia potrzeb Danii w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. Jeśli chodzi o sprawiedliwą zieloną i cyfrową transformację, potrzeby inwestycyjne Danii są związane z jej zobowiązaniem do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o 70 % w porównaniu z poziomami z 1990 r. oraz do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2045 r. W planie wspomniano również o potrzebach inwestycyjnych związanych ze sztuczną inteligencją, umiejętnościami cyfrowymi i cyfryzacją przedsiębiorstw. Jeżeli chodzi o odporność społeczną i gospodarczą, potrzeby inwestycyjne są związane ze zmianami demograficznymi, wzrostem zatrudnienia i rozwojem umiejętności, a także świadczeniem usług publicznych w zakresie opieki społecznej. Potrzeby inwestycyjne związane z bezpieczeństwem energetycznym dotyczą stopniowego odchodzenia od gazu, niezależności od gazu rosyjskiego oraz ram korzystania z nowych technologii, takich jak power-to-X. Jeżeli chodzi o obronność, plan przewiduje zwiększenie wydatków na obronność do ponad 2 % PKB, zgodnie ze zobowiązaniami sojuszniczymi w ramach NATO. Uzupełnieniem tabeli potrzeb inwestycyjnych jest obszerny wykaz środków służących realizacji wspólnych priorytetów.

Wnioski z oceny Komisji

- (29) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Danii spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

- (30) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Danii i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.
- (31) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.
- (32) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że plan został omówiony przez Parlament. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.
- (33) Rada oczekuje, że Dania będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.
- (34) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześniej przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.
- (35) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i zamiarów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.
- (36) Rada oczekuje na sporządzane przez Danię roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.
- (37) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Danii przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie,

NINIEJSZYM ZALECA Danii:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

**Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)****Dania**

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	5,0	5,7	3,8	2,9
	Skumulowane (*)	12,6	18,9	23,5	27,1

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.