



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 3 marca 2022 r.
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 3 marca 2022 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2022) 85 final

Dotyczy: KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 85 final.

Zał.: COM(2022) 85 final



Bruksela, dnia 2.3.2022 r.
COM(2022) 85 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r.

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r.

1. Wprowadzenie

Rosyjska inwazja na Ukrainę zakłóciła bezpieczeństwo i stabilność w Europie i na świecie. Ostatnie wydarzenia są przełomowym momentem dla Europy i zasadniczo podważają nasz pokojowy ład. UE solidaryzuje się z Ukrainą politycznie i gospodarczo. W odpowiedzi na niesprowokowane i nieuzasadnione działania wojskowe Rosji UE zatwierdziła pakiet masowych i ukierunkowanych sankcji, które będą miały ogromny wpływ na rosyjską gospodarkę i elitę polityczną. Jednocześnie UE stoi w obliczu pewnych bezpośrednich wyzwań, dotyczących w szczególności przepływów uchodźców, bezpieczeństwa i ewentualnych środków odwetowych ze strony Rosji. Kryzys ten może negatywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy, w tym poprzez skutki na rynkach finansowych, dalszą presję na ceny energii, utrzymywanie się wąskich gardeł w łańcuchu dostaw oraz efekt utraty zaufania.

Nadzwyczajna niepewność i zagrożenia wymagają silnej koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej w celu wyjścia z kryzysu związanego z COVID-19. Odważna i skoordynowana odpowiedź polityki fiskalnej na pandemię, bezprecedensowe wsparcie w postaci nowych unijnych instrumentów oraz akomodacyjna polityka pieniężna pomogły gospodarce UE przetrwać kryzys i stanowią podstawę ożywienia gospodarczego. W trzecim kwartale 2021 r. UE powróciła do poziomu PKB sprzed kryzysu; w prognozie Komisji z zimy 2022 r. oczekiwano, że do końca 2022 r. produkcja przekroczy poziom sprzed pandemii we wszystkich państwach członkowskich. Polityka fiskalna powinna być w przyszłości nadal uważnie koordynowana, aby zapewniać stabilność finansów publicznych oraz – wspólnie z polityką gospodarczą w szerszym ujęciu – przyczynić się do podtrzymywania ożywienia gospodarczego i przekierowywania gospodarki europejskiej na ścieżkę silniejszego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego, pomimo pogarszającej się sytuacji na świecie.

Polityka fiskalna musi być przygotowana do reakcji na szybko zmieniające się okoliczności. Środowisko polityczne ewoluuje. Tymczasowe środki nadzwyczajne związane z pandemią mają w większej części zostać wycofane w 2022 r., wraz ze stopniową normalizacją sytuacji w zakresie zdrowia publicznego¹. Prognozy inflacji dla bliskiego okresu wskazują na stopniową normalizację polityki pieniężnej. Oczekuje się jednak, że inwazja na Ukrainę będzie miała negatywny wpływ na perspektywy, które stały się bardziej niepewne wraz z pojawieniem się nowych zagrożeń. W 2022 r. nadal będzie obowiązywać tzw. „ogólna klauzula wyjścia” paktu stabilności i wzrostu². Umożliwi ona dostosowanie

⁽¹⁾ Komisja Europejska (2021 r.), „Ogólna ocena projektów planów budżetowych na 2022 r.”, COM(2021) 900 final z dnia 24 listopada 2021 r.

⁽²⁾ Przepisy szczegółowe przewidziane w unijnych regułach fiskalnych umożliwiają wszystkim państwom członkowskim skoordynowane, uporządkowane i tymczasowe odchylenie od zwykłych wymogów w sytuacji ogólnego kryzysu

polityki fiskalnej do zmieniającej się sytuacji w celu sprostania najpilniejszym wyzwaniom związanym z aktualnym kryzysem. Na podstawie prognozy Komisji z zimy 2022 r. oczekuje się dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia w 2023 r.³ Ze względu na wysoką niepewność zostanie to ponownie ocenione na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. W październiku 2021 r. wznowiono debatę na temat ram zarządzania gospodarczego z myślą o wypracowaniu szerokiego konsensusu w sprawie dalszych działań odpowiednio wcześniej przed 2023 r.⁴

W niniejszym komunikacie przedstawiono wytyczne dla państw członkowskich dotyczące prowadzenia i koordynacji polityki fiskalnej, w zależności od zmieniających się perspektyw gospodarczych. W wytycznych uwzględniono pozytywne doświadczenia zgromadzone w związku z podobnymi wytycznymi, które przedstawiono w marcu 2021 r. i które przyczyniły się do stałej dyskusji prowadzonej na forum Rady, Eurogrupy oraz z innymi zainteresowanymi stronami z UE i spoza UE na temat odpowiedniej reakcji w ramach polityki fiskalnej i dostosowania tej polityki. Zasady te odzwierciedlają prognozę Komisji z zimy 2022 r. i państwa członkowskie powinny kierować się nimi, przygotowując kolejne programy stabilności i konwergencji. Wytyczne zostaną w razie potrzeby dostosowane do zmian gospodarczych, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w przedstawionym przez Komisję wiosennym pakiecie europejskiego semestru.

Pozostała część komunikatu obejmuje cztery sekcje. W sekcji 2 przedstawiono perspektywy gospodarcze na lata 2022 i 2023. W sekcji 3 określono pięć zasad i przedstawiono wnioski wyciągnięte w oparciu o prognozę Komisji z zimy 2022 r. w odniesieniu do zaleceń fiskalnych, jakie mają zostać przedstawione państwom członkowskim w maju 2022 r. w odniesieniu do ich planów budżetowych na 2023 r. W sekcji 4 podsumowano aktualną sytuację w zakresie przeglądu zarządzania gospodarczego. W sekcji 5 przedstawiono kolejne kroki.

2. Sytuacja gospodarcza i perspektywy

Gospodarka UE wkroczyła w trzeci rok pandemii COVID-19, domykając lukę w stosunku do poziomu produkcji sprzed pandemii. W 2021 r. w UE nastąpiło silne ożywienie gospodarcze, a bezrobocie osiągnęło rekordowo niski poziom. Dynamika ekspansji uległa jednak osłabieniu pod koniec roku. Pojawienie się wariantu omikron spowodowało przywrócenie ograniczeń przemieszczania się, ponowne obciążenie systemów opieki zdrowotnej, a także niedobór siły roboczej ze względu na zachorowania, kwarantanny

wywołanego poważnym pogorszeniem koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej UE (zob. art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 oraz art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) 1466/97 i art. 3 ust. 5 oraz art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) 1467/97).

⁽³⁾ Ogólna klauzula wyjścia została uruchomiona po zatwierdzeniu komunikatu Komisji Europejskiej do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, COM(2020) 123 final z dnia 23 marca 2020 r. Decyzja o dezaktywacji klauzuli opiera się na ocenie ogólnej stanu gospodarki, przy czym kluczowym kryterium ilościowym jest poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (koniec 2019 r.). Komisja Europejska (2021 r.), „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, COM(2021) 105 final z dnia 3 marca 2021 r., s. 7–8 i s. 14.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska (2021 r.), „Gospodarka UE po pandemii COVID-19: wpływ na zarządzanie gospodarcze”, COM(2021) 662 final z dnia 19 października 2021 r.

oraz obowiązki w zakresie opieki. Przedłużające się zakłócenia dostaw w powiązaniu z silnym popytem doprowadziły do wzrostu cen towarów i energii. Te niekorzystne czynniki osłabiły dynamikę wzrostu gospodarczego w UE; w ostatnim kwartale 2021 r. tempo wzrostu realnego PKB uległo spowolnieniu.

W prognozie Komisji z zimy 2022 r. przewiduje się, że faza silnego wzrostu europejskiej gospodarki utrzyma się w latach 2022 i 2023, choć jej podstawy będą słabsze. Oczekiwano, że w drugim kwartale 2022 r. ekspansja gospodarcza powinna, po lekkiej korekcie, odzyskać tempo i utrzyma dynamikę w okresie prognozy. Fundamenty gospodarcze, na których opiera się ekspansja, pozostawały silne. Poprawiająca się sytuacja na rynku pracy, wysokie oszczędności gospodarstw domowych, wciąż korzystne warunki finansowania oraz pełne wdrożenie funduszy Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) miały podtrzymać długotrwałą i solidną fazę ekspansji gospodarczej. Zgodnie z zimową prognozą oczekiwano, że wzrost realnego PKB w UE osiągnie 4,0 % w 2022 r. – o 1,3 punktu procentowego mniej niż w 2021 r., ale nadal znacznie więcej niż średnia długoterminowa. W zimowej prognozie⁵ przewidywano też, że „powrót do normalności” będzie nadal trwał w 2023 r., zaś tempo wzrostu gospodarczego nieco osłabnie, do 2,8 %.

Zimowa prognoza nie uwzględniała inwazji na Ukrainę i wynikających z niej napięć geopolitycznych. Mają one negatywny wpływ na perspektywy wzrostu gospodarczego i zwiększają ryzyko pogorszenia się koniunktury. Na przykład inflacja może okazać się wyższa niż oczekiwano w wyniku presji kosztowej wynikającej z wąskich gardeł po stronie podaży. Wyższe ceny energii przenoszone w większym stopniu z producenta na konsumenta mogą mieć negatywny wpływ na popyt zagregowany. Globalne wąskie gardła w zaopatrzeniu prawdopodobnie utrzymają się przez znaczną część 2022 r. Ponadto wyższe niż oczekiwano efekty drugiej rundy, wynikające ze wzrostu płac, który może przewyższać wydajność, mogą przyczynić się do utrzymania inflacji na wysokim poziomie przez dłuższy czas. Z drugiej strony inwestycje wspierane z RRF oraz funduszy w ramach wieloletnich ram finansowych (WRF), w tym funduszy polityki spójności UE, mogłyby stworzyć silniejszy impuls do działania.

3. Główne zasady i implikacje dla wytycznych fiskalnych

W niniejszej sekcji przedstawiono główne zasady, którymi Komisja będzie kierować się przy ocenie programów stabilności i konwergencji państw członkowskich. Wpływ na zalecenia fiskalne, które mają zostać przedstawione państwom członkowskim w maju 2022 r. w odniesieniu do ich planów budżetowych na 2023 r., opiera się na prognozie zimowej. Komisja będzie ściśle monitorować sytuację i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne.

Zalecenia fiskalne na 2023 r. zostaną sformułowane w ujęciu jakościowym i będą opierać się na wskaźnikach ilościowych. Biorąc pod uwagę szczególne warunki

⁽⁵⁾ Prognoza Komisji z zimy 2022 r. została opublikowana 10 lutego, zaś datą graniczną był 1 lutego 2022 r.

gospodarcze i wynikające z nich trudności w oszacowaniu luki produktowej, a także salda strukturalnego, Komisja zaproponuje wiosną, podobnie jak w zeszłym roku, wytyczne w zakresie polityki fiskalnej dla poszczególnych krajów w oparciu o podejście przyjęte w zaleceniu fiskalnym na 2022 r., zalecając ograniczenie wzrostu wydatków bieżących i zwracając uwagę na jakość i strukturę finansów publicznych. Będzie to stanowić podstawę monitorowania przez Komisję wyników fiskalnych pod kątem zgodności z zaleceniami. Budżety państw członkowskich strefy euro na 2023 r. zostaną ocenione jesienią w ramach opinii Komisji w sprawie projektów planów budżetowych.

Zasada nr 1: zapewnienie koordynacji polityki oraz spójnej kombinacji polityki fiskalnej i pieniężnej

Koordynacja polityki fiskalnej ma nadal kluczowe znaczenie. Skoordynowana reakcja fiskalna państw członkowskich na poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej w wyniku pandemii COVID-19, ułatwiona poprzez uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia oraz uzupełniona o działania na szczeblu UE, w znacznym stopniu złagodziła gospodarcze skutki pandemii. Aby zapewnić płynne przejście na nową ścieżkę zrównoważonego rozwoju gospodarczego oraz stabilności finansów publicznych, konieczna jest dalsza zdecydowana koordynacja polityki fiskalnej.

Odpowiedni kurs polityki fiskalnej dla strefy euro powinien być wynikiem odpowiedniej równowagi między względami zrównoważonego rozwoju i stabilizacji. Zasadnicze znaczenie ma osiągnięcie takiej równowagi na szczeblu krajowym, z uwzględnieniem wymiaru strefy euro/UE. Chociaż gospodarka ma nadal solidne fundamenty i korzysta ze wsparcia w ramach funduszy unijnych, w szczególności RRF, stopniowe znoszenie działań, które wspomagały całą gospodarkę podczas pandemii, sprawi, że w 2023 r. straci ona ważny impuls. Harmonogram i tempo normalizacji polityki fiskalnej powinny również uwzględniać interakcje z polityką w sektorze pieniężnym i finansowym, a także impuls fiskalny zapewniony przez RRF⁶.

Opierając się na zimowej prognozie, Komisja reprezentuje stanowisko, że w 2023 r. stosowne wydaje się przejście od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej; należy przy tym zachować gotowość do odpowiedniej reakcji w przypadku zmiany sytuacji gospodarczej.

Zasada nr 2: zapewnienie długookresowej stabilności długu poprzez stopniową korektę fiskalną wysokiej jakości oraz wzrost gospodarczy

Poziomy dług publiczny są wysokie i wzrosły w następstwie pandemii. Niezbędna reakcja fiskalna na pandemię COVID-19 i spadek produkcji doprowadziły do znacznego wzrostu wskaźników zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, w szczególności w niektórych państwach członkowskich o wysokim zadłużeniu; nie wzrosły

⁽⁶⁾ Dotacje z RRF będą wprawdzie nadal wspierać gospodarkę każdego roku, ale roczny impuls fiskalny generowany przez RRF mierzy różnice między absorpcją dotacji z RRF w poszczególnych latach.

jednak koszty obsługi długu. W 2021 r. zagregowany wskaźnik zadłużenia UE osiągnął szczytowy poziom ok. 92 % PKB. Oczekuje się, że wskaźnik ten spadnie w 2023 r. jedynie nieznacznie – do 89 %. Jednocześnie utrzymują się też duże różnice między państwami członkowskimi. Oczekuje się, że w 2023 r. wskaźniki zadłużenia pozostaną na poziomie powyżej 100 % PKB w sześciu państwach członkowskich, zaś w około połowie państw członkowskich – na poziomie poniżej 60 % PKB.

Przy założeniu niezmiennego kursu polityki można oczekiwać, że wskaźnik zadłużenia UE zasadniczo ustabilizuje się w ciągu najbliższych dziesięciu lat, jednak w kilku państwach członkowskich o wysokim zadłużeniu będzie nadal wykazywać tendencję wzrostową. Dynamika zadłużenia będzie kształtowana przez szereg czynników. Z jednej strony, ryzyko wzrostu długu publicznego potęguje się wskutek innych wyzwań, w tym prognozowanych kosztów starzenia się społeczeństwa i zobowiązań warunkowych (w formie gwarancji) udzielonych podczas kryzysu związanego z COVID-19. Z drugiej strony, dynamika zadłużenia w 2021 r. była, ogólnie rzecz biorąc, lepsza niż oczekiwano. Czynnikiem łagodzącym są niskie koszty finansowania i korzystne perspektywy wzrostu, możliwe częściowo dzięki spodziewanemu pozytywnemu wpływowi inwestycji i reform na potencjalny wzrost gospodarczy w perspektywie średnioterminowej. Skala tego wpływu zależy od kształtowania się relacji między stopą wzrostu gospodarczego a spreadem stóp procentowych, i jest nadal niepewna.

Aby ograniczyć dynamikę wzrostu zadłużenia, konieczna jest wieloletnia korekta fiskalna połączona z inwestycjami i reformami służącymi utrzymaniu potencjału wzrostu gospodarczego. Ważne jest zapewnienie stabilności finansów publicznych dzięki stopniowej redukcji wysokiego długu publicznego. Istnieje ryzyko, że niektóre państwa członkowskie wyjdą z kryzysu z wyższymi wskaźnikami wydatków i niższymi wskaźnikami dochodów (wyrażonymi jako odsetek PKB). Jeżeli w perspektywie średnioterminowej nie uda się obniżyć poziomu długu w krajach o wysokim zadłużeniu, może to mieć negatywny wpływ na perspektywy wzrostu gospodarczego i pogłębić różnice między poszczególnymi państwami. Poprzez narażenie rachunków publicznych na niekorzystne zmiany na rynkach finansowych sytuacja ta może mieć negatywny wpływ również na ogólną odporność gospodarek. Aby określić, jaki zakres i jakie tempo korekty są konieczne, należy zwrócić uwagę na wrażliwość dynamiki zadłużenia na zmiany warunków finansowania. Skuteczne strategie redukcji zadłużenia powinny koncentrować się na konsolidacji fiskalnej, jakości i strukturze finansów publicznych oraz na wspieraniu wzrostu gospodarczego. Zbyt szybka konsolidacja mogłaby zagrozić trwającemu ożywieniu gospodarczemu, co miałoby negatywny wpływ na potencjalny wzrost gospodarczy, nastroje rynkowe i koszty finansowania, a ostatecznie byłaby kontrproduktywna dla długookresowej stabilności długu.

Opierając się na zimowej prognozie, Komisja reprezentuje stanowisko, że w celu zmniejszenia wysokiego długu publicznego wskazane jest rozpoczęcie stopniowej korekty fiskalnej począwszy od 2023 r., ale zbyt szybka konsolidacja może negatywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy, a tym samym na stabilność długu.

Zasada nr 3: wspieranie inwestycji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego

Przejście europejskich gospodarek na ścieżkę wyższego zrównoważonego wzrostu oraz sprostanie wyzwaniom związanym z dwojaką transformacją powinno być traktowane priorytetowo we wszystkich państwach członkowskich⁷. Szacunki Komisji Europejskiej i innych organizacji wskazują na duże potrzeby inwestycyjne w związku z dążeniem do osiągnięcia unijnych celów klimatycznych i cyfrowych. Realizacja celów Zielonego Ładu wymaga dodatkowych inwestycji publicznych i prywatnych w wysokości 520 mld EUR rocznie w latach 2021–2030. Lukę inwestycyjną w kontekście transformacji cyfrowej w UE szacuje się na około 125 mld EUR rocznie w ciągu najbliższego dziesięciolecia. Większość tych inwestycji będzie musiała zostać uruchomiona przez sektor prywatny. Jednak również sektor publiczny musi odegrać swoją rolę, zapewniając uzupełniające finansowanie w celu wspierania polityk, ograniczania ryzyka wiążącego się z innowacyjnymi projektami, ukierunkowywania i przyciągania inwestycji prywatnych oraz korygowania niedoskonałości rynku. W komunikacie w sprawie europejskiego modelu wzrostu dostosowanego do przyszłych wyzwań podkreślono znaczenie skoordynowanych działań wszystkich właściwych podmiotów, w tym UE, państw członkowskich i sektora prywatnego, na rzecz uruchomienia wszystkich dostępnych dźwigni politycznych⁸. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie spójności między polityką inwestycyjną a polityką reform w państwach członkowskich oraz między celami krajowymi i unijnymi.

W nadchodzących latach w ramach RRF i funduszy WRF będzie udzielane wsparcie na rzecz inwestycji publicznych i reform. RRF – będący centralnym elementem NextGenerationEU – będzie przekazywać 338 mld EUR w formie bezzwrotnego wsparcia („dotacji”) i nawet 386 mld EUR w formie pożyczek (obie kwoty w cenach bieżących) do 2026 r. Finansowanie z RRF pomoże w budowaniu odporności, przyczyni się do postępów w realizacji naszych celów środowiskowych i cyfrowych oraz wzmocni spójność, wydajność i konkurencyjność. Jak dotąd 22 państwa UE otrzymały zielone światło dla swoich planów odbudowy i zwiększania odporności; płatności zaliczkowe otrzymało 21 spośród państw, które złożyły wnioski. Planuje się, że wypłata dotacji w ramach RRF będzie skoncentrowana na wstępie, a około dwie trzecie dotacji zostanie wypłacone do końca 2023 r.⁹ Wydatki finansowane z dotacji w ramach RRF umożliwią finansowanie wysokiej jakości projektów inwestycyjnych i pokrycie kosztów reform zwiększających wydajność bez pogłębiania deficytu ani zadłużenia. Szybkie wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności będzie zatem sprzyjać zrównoważonej i trwałej odbudowie, stymulować wyższy wzrost potencjalny i przyczyniać się do stopniowej poprawy sytuacji fiskalnej, w tym w państwach członkowskich o najwyższych wskaźnikach zadłużenia. Zatwierdzenie nowej

⁽⁷⁾ Bieżące priorytety unijnej polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia skupiają się na czterech wymiarach: zrównoważeniu środowiskowym, wydajności, sprawiedliwości i stabilności makroekonomicznej. Zob. Komisja Europejska (2021 r.), „Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r.”, COM(2021) 740 final z dnia 21 listopada 2021 r.

⁽⁸⁾ Komisja Europejska (2022 r.), „Europejski model wzrostu dostosowany do przyszłych wyzwań: w kierunku zielonej, cyfrowej i odpornej gospodarki”.

⁽⁹⁾ Jak dotąd, 22 plany odbudowy i zwiększania odporności zatwierdzone przez Radę przekładają się na kwotę 291 mld EUR bezzwrotnego finansowania i 154 mld EUR w formie pożyczek. Sześć państw członkowskich przyjęło plan obejmujący pożyczkę (Cypr, Grecja, Włochy, Portugalia, Rumunia i Słowenia). Jak przewidziano w art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/241 ustanawiającego RRF, obliczenie maksymalnego wkładu finansowego w ramach bezzwrotnego wsparcia z RRF zostanie zaktualizowane do 30 czerwca 2022 r. Zob. Komisja Europejska (2022 r.), „Sprawozdanie roczne dotyczące Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności”.

generacji funduszy polityki spójności UE przyczyni się do dalszego zwiększenia inwestycji, wspierając dwojaką transformację i odporność na całym terytorium Unii.

Wszystkie państwa członkowskie powinny chronić ogół inwestycji oraz, w uzasadnionych przypadkach, rozszerzać inwestycje finansowane ze środków krajowych, w szczególności na rzecz zielonej, cyfrowej i odpornej transformacji. Należy położyć nacisk na wysoką jakość inwestycji, zgodnie z zasadami dotyczącymi inwestycji finansowanych z RRF. Polityka fiskalna powinna być nakierowana na wspieranie dwojakiej transformacji, a tym samym osiągnięcie zrównoważonego i trwałego wzrostu gospodarczego. W razie potrzeby, na przykład w odpowiedzi na malejące wkłady z RRF, państwa członkowskie powinny rozszerzyć inwestycje finansowane ze środków krajowych, w szczególności na rzecz dwojakiej transformacji. Korekta fiskalna w państwach członkowskich o wysokim zadłużeniu nie powinna wpływać negatywnie na inwestycje; należy ją raczej realizować poprzez ograniczanie wzrostu wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.

Zdaniem Komisji w średniookresowych planach fiskalnych należy promować i chronić wysokiej jakości inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych. Wspieranie odpornej gospodarki i podejmowanie wyzwań związanych z dwojaką transformacją są bowiem wspólnymi kluczowymi celami polityki na 2023 r. i na kolejne lata.

Zasada nr 4: promowanie strategii fiskalnych zgodnych ze średniookresowym podejściem do korekty fiskalnej, z uwzględnieniem RRF

Korekta fiskalna w państwach członkowskich o wysokim zadłużeniu powinna być stopniowa, nie może prowadzić do nadmiernie restrykcyjnego kursu polityki fiskalnej oraz powinna opierać się na inwestycjach i reformach, które pobudzają potencjał wzrostu gospodarczego, ułatwiając osiągnięcie wiarygodnych spadkowych trajektorii długu. Stopniowym i nieprzerwanym staraniem na rzecz korekty fiskalnej powinna towarzyszyć poprawa struktury finansów publicznych, co pozwoli osiągnąć redukcję długu w perspektywie średnioterminowej. Plany średnioterminowe powinny być spójne z analizą zdolności obsługi zadłużenia¹⁰. Plany powinny opierać się na konkretnych odniesieniach do inwestycji i reform zaplanowanych przez dane państwo oraz uwzględniać spodziewany harmonogram wypłat środków unijnych (w tym dotacji z RRF). Jeżeli chodzi o okres po 2023 r., plany średnioterminowe powinny koncentrować się na dążeniu do konsolidacji fiskalnej w celu osiągnięcia ostrożnej sytuacji fiskalnej w perspektywie średnioterminowej, w sposób stopniowy, trwały i sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. W planach należy szczegółowo określić środki, które leżą u podstaw działań, a także towarzyszące im reformy i inwestycje.

Ścieżka korekty polityki fiskalnej powinna uwzględniać wpływ wsparcia z RRF na działalność gospodarczą. Dotacje z RRF nadal będą źródłem istotnego fiskalnego wsparcia

⁽¹⁰⁾ Kodeks postępowania dotyczący realizacji paktu stabilności i wzrostu (2017 r.), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

na rzecz wzrostu popytu zagregowanego, do momentu osiągnięcia szczytowego profilu płatności określonego w planach poszczególnych państw członkowskich, po czym wsparcie to ulegnie zmniejszeniu. Należy to uwzględnić w średniookresowych planach budżetowych.

Konsolidacji nie należy opóźniać w nieuzasadniony sposób. Jeżeli konieczne jest dokonanie korekty fiskalnej, odsuwanie jej na kolejne lata zwiększa ryzyka związane z wdrożeniem i nierzadko prowadzi do trudności w osiągnięciu średniookresowych celów budżetowych określonych w programach stabilności i konwergencji poszczególnych państw członkowskich. Co więcej, skoncentrowane na etapie końcowym wdrażanie strategii fiskalnej wiąże się z wykorzystywaniem niespodziewanego wzrostu gospodarczego i nadzwyczajnych dochodów budżetowych do zwiększenia wydatków bieżących lub sfinansowania cięć podatkowych, nie zaś do szybszej redukcji zadłużenia. Często oznacza to, że rządy nie odbudowują buforów, mimo że warunki ekonomiczne na to pozwalają.

Zdaniem Komisji w programach stabilności i konwergencji należy wykazać, w jaki sposób średniookresowe plany fiskalne poszczególnych państw członkowskich zapewniają – dzięki realizowanym stopniowo działaniom konsolidacyjnym, inwestycjom i reformom – stopniową ścieżkę spadkową długu publicznego do rozsądnego poziomu, a także zrównoważony wzrost gospodarczy.

Zasada nr 5: zróżnicowanie strategii fiskalnych i uwzględnienie wymiaru strefy euro

Rozpoczęcie od 2023 r. stopniowej korekty fiskalnej w państwach członkowskich o wysokim zadłużeniu jest konieczne, by ustabilizować, a następnie zmniejszyć wskaźniki zadłużenia. Jeżeli pozwolą na to warunki gospodarcze, nadal istotne jest odbudowanie buforów fiskalnych i przywrócenie ścieżki spadkowej wskaźników zadłużenia w celu zwiększenia odporności na przyszłe wstrząsy, utrzymania korzystnych warunków finansowania i zapewnienia sprawnego funkcjonowania strefy euro dzięki potencjalnym efektom zewnętrznym. Z prognozy Komisji z zimy 2022 r. wynika, że w przypadku państw członkowskich o wysokim poziomie zadłużenia wydaje się właściwe, aby zaczęły one stopniowo poprawiać swoją wyjściową sytuację fiskalną począwszy od 2023 r. W tym celu wydatki bieżące finansowane ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) powinny rosnać wolniej niż średniookresowy wzrost produktu potencjalnego (mierzonego za pomocą wartości odniesienia dotyczącej wydatków). Państwa członkowskie o wysokim zadłużeniu powinny nadal wspierać inwestycje niezbędne do dwojakiej transformacji i wdrażać korektę fiskalną w odniesieniu do wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych. Strategię tę należy wspierać poprzez terminową realizację planów odbudowy i zwiększania odporności. Wszelkie nadzwyczajne dochody, w tym te związane z niespodziewanym wzrostem gospodarczym, należy wykorzystywać do redukcji długu.

Państwa członkowskie o niskim/średnim zadłużeniu powinny traktować priorytetowo inwestycje na rzecz dwojakiej transformacji. Państwa członkowskie o niskim/średnim

zadłużeniu charakteryzują się zasadniczo stabilną sytuacją budżetową¹¹. W stosownych przypadkach (na przykład w odpowiedzi na malejące wkłady z RRF) priorytetem powinno być rozszerzenie inwestycji publicznych na cele dwojakiej transformacji, tak aby inwestycje finansowane ze środków krajowych rosły szybciej niż średniookresowy wzrost produktu potencjalnego. Zmiany wydatków bieżących powinny być zgodne z utrzymaniem ogólnie neutralnego kursu polityki, a zatem nie zapewniać korekty fiskalnej w 2023 r., chyba że oznaki nadmiernego popytu wymagałyby elastycznej polityki fiskalnej, aby kontrolować jego wzrost, lub odwrotnie, chyba że pogorszenie perspektyw gospodarczych wymagałoby dodatkowych wydatków. Przyczyni się to do utrzymania odpowiedniego kursu polityki dla strefy euro jako całości, ponieważ efekty zewnętrzne przedwczesnego ograniczenia wydatków budżetowych w państwach członkowskich o niskim/średnim zadłużeniu mogłyby nadmiernie ograniczyć popyt zagregowany w strefie euro i utrudnić wdrożenie korekty fiskalnej w państwach członkowskich o wysokim zadłużeniu .

Zdaniem Komisji zalecenia fiskalne nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Krajowe korekty fiskalne powinny – w razie potrzeby – być realizowane w sposób, który poprawi strukturę wydatków, chroniąc ogół inwestycji.

Wpływ na procedurę nadmiernego deficytu

Wiosną 2022 r. Komisja nie będzie proponować wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu. Pandemia COVID-19 nadal wywiera nadzwyczajne skutki makroekonomiczne i fiskalne, które – razem z aktualną sytuacją geopolityczną – powodują wyjątkową niepewność, w tym w odniesieniu do wytyczenia szczegółowej ścieżki polityki fiskalnej. W związku z tym Komisja uważa, że wiosną 2022 r. nie należy podejmować decyzji o objęciu państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu.

Jesienią 2022 r. Komisja ponownie oceni zasadność przedstawienia wniosków w sprawie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu. Państwa członkowskie, które zamierzają przekroczyć próg deficytu w 2023 r. i w kolejnych latach, powinny przedstawić planowane środki z zakresu polityki mające na celu obniżenie deficytu poniżej wartości referencyjnej. Środki te zostaną odpowiednio uwzględnione w ocenie istotnych czynników¹². W odniesieniu do państw członkowskich, w których wskaźnik zadłużenia przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, Komisja przyjmie, w ramach oceny wszystkich istotnych czynników, że zapewnienie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu oznaczałoby zbyt trudny i skoncentrowany na wstępie wysiłek fiskalny, który może zagrozić wzrostowi gospodarczemu. W związku z tym zapewnianie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu nie jest, zdaniem Komisji, uzasadnione w obecnych wyjątkowych warunkach gospodarczych. Jednocześnie będzie trwało monitorowanie ewolucji długu i deficytu,

⁽¹¹⁾ Z symulacji Komisji wynika, że w niektórych państwach członkowskich ścieżka nawet bardzo skromnej korekty przyniosłaby szybko nadwyżki budżetowe.

⁽¹²⁾ Odpowiednie istotne czynniki określono w art. 2 rozporządzenia 1467/97. Zasadniczo procedury nadmiernego deficytu opartej na kryterium deficytu można uniknąć tylko wtedy, gdy nadmierny deficyt ma charakter tymczasowy, wyjątkowy i bliski wartości referencyjnej.

a jesienią 2022 r. Komisja ponownie oceni zasadność przedstawienia wniosków w sprawie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu.

4. Aktualna sytuacja w zakresie przeglądu zarządzania gospodarczego

W październiku 2021 r. Komisja wznowiła debatę publiczną na temat przeglądu unijnych ram zarządzania gospodarczego, zapraszając do udziału pozostałe instytucje i wszystkie najważniejsze zainteresowane strony. Debata trwa. Opiera się ona zarówno na opinii Komisji na temat skuteczności ram nadzoru gospodarczego przedstawionej w lutym 2020 r., jak i na wnioskach wyciągniętych z kryzysu związanego z COVID-19. Debata publiczna na temat ram fiskalnych UE koncentruje się na: wyzwaniu, jakim jest stopniowe, trwałe i sprzyjające wzrostowi gospodarczemu obniżenie zadłużenia do rozsądnego poziomu; potrzebie utrzymania inwestycji publicznych na wysokim poziomie w nadchodzących latach, w tym inwestycji na rzecz dwójakiej transformacji i zwiększenia odporności; znaczeniu dobrej struktury i jakości finansów publicznych, potrzebie antycyklicznej polityki fiskalnej oraz stworzeniu przestrzeni fiskalnej umożliwiającej stabilizację; znaczeniu silnej koordynacji polityki między różnymi narzędziami politycznymi oraz między szczeblem unijnym i krajowym oraz potrzebie uproszczenia ram UE i zapewnienia skutecznego egzekwowania unijnych ram fiskalnych. Debata toczy się na różnych forach, w tym na specjalnych posiedzeniach, warsztatach i w formie ankiety internetowej. Ta otwarta dyskusja obejmuje obywateli i szerokie grono zainteresowanych stron, w szczególności partnerów społecznych, środowiska akademickie, inne instytucje i organy UE, rządy i parlamenty krajowe i in. Ankieta internetowa zakończyła się 31 grudnia 2021 r. Komisja analizuje obecnie otrzymane uwagi i w marcu 2022 r. przedstawi sprawozdanie podsumowujące. Kontynuowana jest współpraca z zainteresowanymi stronami poświęcona sposobom zwiększenia skuteczności ram zarządzania gospodarczego w celu wypracowania konsensusu w sprawie ich przyszłości.

Trwająca debata daje również państwom członkowskim możliwość zastanowienia się nad kluczowymi celami ram zarządzania, ich funkcjonowaniem i nowymi wyzwaniami, które należy uwzględnić. Dyskusje toczą się głównie na forum Komitetu Ekonomiczno-Finansowego i Komitetu Polityki Gospodarczej, ale także na szczeblu ministerialnym w Radzie (ECOFIN) i wśród członków strefy euro w Eurogrupie w odniesieniu do konkretnych zagadnień dotyczących strefy euro. Dyskusje są organizowane wokół ograniczonej liczby kluczowych zagadnień, zgodnie z wyzwaniami określonymi w komunikacie z października 2021 r. i kluczowymi tematami pojawiającymi się w debacie publicznej. Zagadnienia te obejmują stabilność długu publicznego i redukcję długu sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu; ochronę inwestycji publicznych i rolę ram fiskalnych we wspieraniu inwestycji publicznych i reform w świetle przejścia na zieloną, cyfrową i odporną gospodarkę UE; refleksje na temat doświadczeń zebranych podczas działań odpowiadających na kryzys związany z COVID-19 (w tym RRF); antycykliczną politykę fiskalną i stworzenie przestrzeni fiskalnej umożliwiającej stabilizację w którym okresie oraz sposoby uproszczenia ram fiskalnych, osiągnięcia większego poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i lepszego egzekwowania przepisów. Poruszono również potencjalne długoterminowe skutki inwazji na Ukrainę dotyczące odporności i bezpieczeństwa.

Członkowie strefy euro prowadzą ponadto dyskusje na temat aspektów dotyczących konkretnie strefy euro. W nadchodzących miesiącach planowane są dalsze rozmowy z głównymi zainteresowanymi stronami (np. Europejską Radą Budżetową) oraz z naukowcami/ekspertami. Obecnie planowane jest przeprowadzenie w lipcu dyskusji podsumowujących, zarówno na szczeblu ministerialnym w Radzie (ECOFIN), jak i wśród członków strefy euro na forum Eurogrupy.

W oparciu o toczącą się debatę publiczną i rozmowy z państwami członkowskimi Komisja przedstawi kierunki możliwych zmian ram zarządzania gospodarczego z myślą o osiągnięciu szerokiego konsensusu w sprawie dalszych działań odpowiednio wcześniej przed 2023 r. Zdaniem Komisji obecny stan dyskusji wskazuje na szereg kluczowych kwestii, w przypadku których podjęcie bardziej konkretnych prac może utworzyć drogę do wypracowania konsensusu w sprawie przyszłych ram fiskalnych UE.

- **Zapewnienie stabilności długu i wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego poprzez inwestycje i reformy mają kluczowe znaczenie dla powodzenia ram fiskalnych UE.** Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie stabilności fiskalnej poprzez zmniejszenie wysokich wskaźników zadłużenia publicznego w realistyczny, stopniowy i trwały sposób. Unijne ramy fiskalne powinny zachęcać do wdrażania skutecznych średniookresowych strategii redukcji długu, koncentrujących się na konsolidacji fiskalnej, jakości i strukturze finansów publicznych oraz wspieraniu wzrostu gospodarczego. Ramy te powinny odpowiadać obecnym i przyszłym wyzwaniom, w tym wspierać utrzymanie odpowiedniego poziomu inwestycji. W najbliższych latach należy utrzymać wysoki poziom inwestycji publicznych. Tym ważniejsze jest dbanie o dobrą strukturę i jakość finansów publicznych w celu zapewnienia zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ramy fiskalne UE powinny odgrywać odpowiednią rolę w zachęcaniu do krajowych inwestycji i reform. Należy przy tym zwracać szczególną uwagę na zapewnienie spójności między polityką inwestycyjną a polityką reform w państwach członkowskich oraz między celami krajowymi i unijnymi.
- **Obiecujące wydaje się zwrócenie większej uwagi na perspektywę średnioterminową w ramach nadzoru budżetowego w UE.** Sytuacja fiskalna państw członkowskich powinna być nadal monitorowana corocznie, z zachowaniem pozytywnych elementów wielostronnej koordynacji fiskalnej. Jednocześnie, z zastrzeżeniem jasnych wytycznych na szczeblu UE, większe możliwości państw członkowskich w zakresie opracowywania i wdrażania własnych planów korekt fiskalnych w perspektywie średnioterminowej, włączających ich programy inwestycji i reform do kursu polityki fiskalnej, mogłyby zwiększyć poczucie odpowiedzialności za ich realizację, a tym samym poprawić przestrzeganie zasad.
- **Należy dokładniej omówić, jakie wnioski można wyciągnąć ze struktury i funkcjonowania RRF oraz z zarządzania tym instrumentem.** Należy skupić się na doświadczeniach związanych z poprawą poczucia odpowiedzialności, wzajemnym zaufaniem, egzekwowaniem przepisów i wzajemnymi zależnościami między wymiarem gospodarczym i fiskalnym a wymiarem unijnym i krajowym. Na uwagę

zasługuje oparte na zobowiązaniach podejście do koordynacji polityki w ramach RRF, charakteryzujące się dużym krajowym poczuciem odpowiedzialności za kształtowanie polityki i jej wyniki, które bazuje na skierowanych do państw członkowskich wytycznych *ex ante* dotyczących priorytetów inwestycyjnych i priorytetowych reform. Europejski semestr powinien pozostać ramami odniesienia dla prowadzenia zintegrowanego nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w UE.

- **Kluczowymi celami są uproszczenie, silniejsze poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i lepsze egzekwowanie przepisów.** Obecne ramy opierają się na nieobserwowalnych zmiennych, które są wrażliwe na zmiany i warunki koniunkturalne. Obecne ramy obejmują również skomplikowany zbiór przepisów interpretacyjnych, w tym różne klauzule elastyczności, które zmniejszają przejrzystość i sprawiają, że stosowanie ram jest skomplikowane. Konieczne jest zatem uproszczenie reguł fiskalnych, tak do celów oceny zgodności stosowana była na szczeblu UE jedna reguła operacyjna z obserwowalnymi wskaźnikami, takimi jak zagregowane wydatki netto. Obejmuje to również rozważenie, czy wyraźne postawienie w centrum uwagi „oczywistych błędów polityki” określonych w Traktacie mogłoby się przyczynić do skuteczniejszego wdrożenia ram nadzoru. Cele te są wzajemnie powiązane. Prostsze ramy zwiększyły w szczególności czytelność nadzoru budżetowego UE, przyczyniając się w ten sposób do jaśniejszej komunikacji, większego poczucia odpowiedzialności oraz lepszego przestrzegania i egzekwowania przepisów. Ponadto, jeżeli państwom członkowskim umożliwiono by w większym stopniu opracowywanie trajektorii fiskalnych, należy znaleźć odpowiednią przeciwwagę w postaci bardziej rygorystycznego egzekwowania ram przez Komisję i Radę w przypadku nieprzestrzegania przepisów.

5. Dalsze działania

W niniejszym komunikacie określono wstępne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r. Będą one w razie potrzeby aktualizowane, najpóźniej w ramach wiosennego pakietu europejskiego semestru w maju 2022 r. Przyszłe wytyczne będą stale odzwierciedlać globalną sytuację gospodarczą, specyficzną sytuację każdego z państw członkowskich oraz dyskusje na temat ram zarządzania gospodarczego. Zmiany perspektyw gospodarczych będzie ściśle monitorowane i należycie uwzględniane. Zachęca się państwa członkowskie do uwzględnienia niniejszych wytycznych w swoich programach stabilności i konwergencji.

Dodatek

Wykaz dodatkowych tabel, które należy zawrzeć w programach stabilności i konwergencji państw członkowskich. Dane obowiązkowe zaznaczono pogrubioną czcionką.

Tabela wpływu RRF na prognozy zawarte w programie – POŻYCZKI

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

Tabela wpływu RRF na prognozy zawarte w programie – DOTACJE

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

Tabela dotycząca stanu gwarancji przyjętych/zapowiedzianych zgodnie z programem

	Środki	Data przyjęcia	Maksymalna kwota zobowiązań warunkowych (% PKB)	Szacowane wykorzystanie (% PKB)
W odpowiedzi na COVID-19				
	Suma cząstkowa			
Inne				

	Suma cząstkowa			
	Ogółem			

Uwaga: Niniejsza tabela zastępuje tabelę 7 w kodeksie postępowania dotyczącym realizacji paktu stabilności i wzrostu.