

**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<sup>(1)</sup>, 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<sup>(2)</sup>, 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<sup>(3)</sup> (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<sup>(4)</sup> 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.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> 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).

<sup>(3)</sup> 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).

<sup>(4)</sup> 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 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 ogólnie 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<sup>(5)</sup> 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<sup>(6)</sup>. 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<sup>(7)</sup>. 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.

<sup>(5)</sup> 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.

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

<sup>(7)</sup> 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 %<sup>(8)</sup>. 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 socjalnej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

W imieniu Rady

J. LEÃO

Przewodniczący

<sup>(8)</sup> Szacunki Komisji dokonane zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.