

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

(2021/C 304/23)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych <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 3 kwietnia 2020 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2020/509 <sup>(3)</sup> w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Rumunii w wyniku nieprzestrzegania kryterium deficytu w 2019 r. Opierała się ona na zaktualizowanych przez rząd fiskalnych wartościach docelowych, natomiast późniejsza publikacja wartości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszącej 4,3 % PKB potwierdziła naruszenie. Przekroczenie określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB było wynikiem ciągłego narastania nierównowagi fiskalnej z uwagi na ekspansywną politykę fiskalną prowadzoną od 2016 r., w okresie silnego wzrostu gospodarczego. W dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada wydała również zalecenie <sup>(4)</sup> mające na celu likwidację nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Rumunii najpóźniej do 2022 r.

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

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

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

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

<sup>(6)</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).

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

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

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

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

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

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

NINIEJSZYM ZALECA RUMUNII:

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

Sporządzono w Luksemburgu dnia 18 czerwca 2021 r.

*W imieniu Rady*

J. LEÃO

*Przewodniczący*

---

<sup>(1)</sup> Zob. s. xx niniejszego Dziennika Urzędowego.