



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 30 юни 2023 г.
(OR. en)

11152/23

ECOFIN 677
UEM 211
SOC 502
EMPL 353
COMPET 697
ENV 776
EDUC 289
RECH 321
ENER 412
JAI 923
GENDER 153
ANTIDISCRIM 147
JEUN 191
SAN 428

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ предх. док.:	9847/1/23 REV 1
№ док. Ком.:	COM(2023) 621 final
Относно:	ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Полша за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2023 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, обсъден от Съвета и Европейския съвет, въз основа на предложението на Комисията COM(2023) 621 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на Полша за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2023 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

- (1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета², с който бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост („Механизмът“), влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. В съответствие с приоритетите на европейския семестър Механизмът допринася за икономическото и приобщаващото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и стимулиращи растежа реформи и инвестиции, по-специално реформи и инвестиции за насърчаване на екологичния и цифровия преход и за укрепване на устойчивостта на икономиките на държавите членки. Механизмът също така спомага за укрепването на публичните финанси и стимулира растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план, подобрява териториалното сближаване в рамките на Съюза и подкрепя непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права. Максималното финансово участие за държава членка в рамките на Механизма беше актуализирано на 30 юни 2022 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.

² Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

- (2) На 22 ноември 2022 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж за 2023 г., с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2023 г. На 23 март 2023 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на устойчивия растеж за 2023 г., които са съсредоточени около четирите измерения на конкурентоспособната устойчивост. На 22 ноември 2022 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета³ Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение за 2023 г., в който не посочи Полша като една от държавите членки, които може да бъдат засегнати или за които може да съществува риск да бъдат засегнати от дисбаланси. Поради това няма да е необходим задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната и предложение за съвместния доклад за заетостта за 2023 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната⁴ на 16 май 2023 г. и съвместния доклад за заетостта на 13 март 2023 г.
- (3) Въпреки че икономиките на Съюза показват забележителна устойчивост, геополитическият контекст продължава да оказва отрицателно въздействие. Като застава твърдо зад Украйна, Съюзът насочва своята програма за икономическа и социална политика към намаляване на отрицателното въздействие от енергийните сътресения върху уязвимите домакинства и предприятия в краткосрочен план и към запазване на усилията за осъществяване на екологичния и цифровия преход, подкрепа за устойчив и приобщаващ растеж, запазване на макроикономическата стабилност и повишаване на устойчивостта в средносрочен план. Той също така поставя особен акцент върху повишаването на конкурентоспособността и производителността на Съюза.

³ Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

⁴ Препоръка на Съвета от 16 май 2023 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ C 180, 23.5.2023 г., стр. 1).

- (4) На 1 февруари 2023 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено „Промислен план на Зеления пакт за ерата на нулеви нетни емисии“ („промишлен план на Зеления пакт“). Целта на промишления план на Зеления пакт е засилване на конкурентоспособността на промишлеността на Съюза с нулеви нетни емисии и подпомагане на бързия преход към неутралност по отношение на климата. Планът допълва текущите усилия в рамките на Европейския зелен пакт и REPowerEU. Той има за цел и да се осигури по-благоприятна среда за увеличаване на производствения капацитет на Съюза за технологиите и продуктите с нулеви нетни емисии, необходими за постигане на амбициозните цели на Съюза в областта на климата, и да се гарантира достъп до съответните суровини от критично значение, включително чрез диверсифициране на източниците, правилно използване на геоложките ресурси в държавите членки и максимално увеличаване на рециклирането на суровини. Промисленият план на Зеления пакт се основава на четири стълба: предвидима и опростена регулаторна среда, по-бърз достъп до финансиране, повишаване на уменията и отворена търговия за устойчиви вериги на доставки. На 16 март 2023 г. Комисията публикува ново съобщение, озаглавено „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“, структурирано около девет взаимно подсилващи се движещи сили с цел да се работи за стимулираща растежа регулаторна рамка. В него се определят приоритети на политиката, насочени към активно осигуряване на структурни подобрения, добре насочени инвестиции и регулаторни мерки за дългосрочната конкурентоспособност на Съюза и неговите държави членки. Препоръките по-долу спомагат за изпълнението на тези приоритети.

- (5) През 2023 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива в съответствие с прилагането на Механизма. Пълното изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост продължава да е от съществено значение за изпълнението на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановете обхващат всички или значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през последните години. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., 2020 г. и 2022 г. продължават да бъдат еднакво актуални за плановете за възстановяване и устойчивост, преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.
- (6) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета⁵ („Регламентът REPowerEU“), приет на 27 февруари 2023 г., има за цел бързото премахване на зависимостта на Съюза от вноса на руски изкопаеми горива. Това ще допринесе за енергийната сигурност и диверсификацията на енергийните доставки на Съюза, като същевременно ще увеличи използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност. Регламентът REPowerEU дава възможност на държавите членки да добавят нова глава за REPowerEU към своите национални планове за възстановяване и устойчивост, за да финансират ключови реформи и инвестиции, които ще спомогнат за постигането на целите на REPowerEU. Тези реформи и инвестиции също така ще спомогнат за повишаване на конкурентоспособността на промишлеността на Съюза с нулеви нетни емисии, както е посочено в промишления план на Зеления пакт, и за изпълнение на свързаните с енергетиката специфични за всяка държава препоръки, отправени към държавите членки през 2022 г. и когато е приложимо, през 2023 г. С Регламента REPowerEU се въвежда нова категория безвъзмездна финансова подкрепа, която се предоставя на държавите членки за финансиране на нови свързани с енергетиката реформи и инвестиции в рамките на техните планове за възстановяване и устойчивост.

⁵ Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета от 27 февруари 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) 2021/1060 и (ЕС) 2021/1755 и Директива 2003/87/ЕО (ОВ L 63, 28.2.2023 г., стр. 1).

- (7) На 8 март 2023 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят насоки за фискалната политика за 2024 г. („съобщението от 8 март 2023 г.“). То има за цел да подпомогне изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки и по този начин да се засили координацията на политиките. В него беше припомнено, че общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж ще бъде дезактивирана в края на 2023 г. Комисията призова за фискални политики през периода 2023—2024 г., които осигуряват средносрочна устойчивост на обслужването на дълга и повишават потенциалния растеж по устойчив начин, и прикани държавите членки да определят в своите програми за стабилност и конвергенция за 2023 г. начина, по който фискалните им планове ще осигурят спазването на референтната стойност по Договора от 3 % от брутният вътрешен продукт (БВП), както и реалистичното и непрекъснато намаляване на дълга или запазването на благоразумно равнище на дълга в средносрочен план. Комисията прикани държавите членки също така постепенно да премахнат националните фискални мерки, въведени за защита на домакинствата и предприятията от енергийния ценови шок, като се започне с тези с най-слаба насоченост. Тя посочи, че ако мерките за подкрепа трябва да бъдат удължени поради подновен натиск върху цените на енергията, държавите членки следва да насочат много по-добре тези мерки към уязвимите домакинства и предприятия. Комисията заяви, че фискалните препоръки ще бъдат количествено определени и диференцирани. Освен това, както се предлага в съобщението на Комисията от 9 ноември 2022 г. относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС, фискалните препоръки ще бъдат формулирани въз основа на нетните първични разходи. Комисията препоръча всички държави членки да продължат да защитават инвестициите, финансирани на национално равнище, и да гарантират ефективното използване на средствата по линия на Механизма и други фондове на Съюза, по-специално с оглед на екологичния и цифровия преход и целите по отношение на устойчивостта. Комисията посочи, че ще предложи на Съвета да открие основания на дефицита процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2024 г. въз основа на данните за резултатите за 2023 г. в съответствие с действащите правни разпоредби.

- (8) На 26 април 2023 г. Комисията представи законодателни предложения за извършване на цялостна реформа на правилата на Съюза за икономическо управление. Основната цел на предложенията е да се засили устойчивостта на обслужването на публичния дълг и да се насърчи устойчивият и приобщаващ растеж във всички държави членки чрез реформи и инвестиции. Предложенията на Комисията са насочени към подобряване на националната ангажираност, опростяване на рамката и преминаване към по-голям средносрочен фокус в съчетание с ефективно и по-последователно правоприлагане. Съгласно заключенията на Съвета от 14 март 2023 г. относно насоките за реформа на рамката за икономическо управление на ЕС целта е законодателната работа да приключи през 2023 г.
- (9) На 3 май 2021 г. Полша представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка, съдържащи се в приложение V към посочения регламент. На 17 юни 2022 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Полша⁶. Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, в което се посочва, че Полша е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.

⁶ ST 9728/2022 INIT; ST 9728/2022 ADD 1.

- (10) В съответствие с член 8, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на 27 април 2023 г. Полша представи националната си програма за реформи за 2023 г. и програмата си за конвергенция за 2023 г. Двете програми бяха оценени заедно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241 националната програма за реформи за 2023 г. отразява също шестмесечното докладване на Полша относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост.
- (11) На 24 май 2023 г. Комисията публикува доклада за Полша за 2023 г. В него беше оценен напредъкът на Полша в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета в периода 2019—2022 г., и беше направен преглед на изпълнението от страна на Полша на плана за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства. В него бяха оценени също напредъкът на Полша при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на Обединените нации за устойчиво развитие.

- (12) В съответствие с данни, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Полша се е увеличил от 1,8 % от БВП през 2021 г. до 3,7 % през 2022 г., а консолидираният държавен дълг е намалял от 53,6 % от БВП в края на 2021 г. до 49,1 % в края на 2022 г. На 24 май 2023 г. Комисията публикува доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора. В този доклад се разглежда състоянието на бюджета на Полша, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2022 г. надхвърли референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. В доклада се стига до заключението, че критерият за дефицита не е изпълнен. В съответствие със съобщението си от 8 март 2023 г. през пролетта на 2023 г. Комисията не предложи откриване на нови процедури при прекомерен дефицит. Впоследствие Комисията заяви, че ще предложи на Съвета да открие основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2024 г. въз основа на данните за резултатите за 2023 г. Полша следва да вземе това предвид при изпълнението на бюджета си за 2023 г. и при изготвянето на бюджета си за 2024 г.
- (13) Салдото по консолидирания държавен бюджет беше повлияно от мерките на фискалната политика, предприети с цел смекчаване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията. През 2022 г. тези мерки на фискалната политика, водещи до намаляване на приходите, включваха намалени ставки на данъка върху добавената стойност и акцизите върху енергията и горивата, докато мерките на фискалната политика, водещи до увеличаване на разходите, включваха парични субсидии и таван на цените на електроенергията за домакинствата и субсидии за разходите за газ за дружествата. Комисията оценява нетните бюджетни разходи за тези мерки на 1,9 % от БВП през 2022 г. Салдото по консолидирания държавен бюджет беше повлияно и от бюджетните разходи за предоставянето на временна закрила на разселените лица от Украйна, които се оценяват на 0,5 % от БВП през 2022 г. В същото време прогнозните разходи за временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19, намаляха до 0,7 % от БВП през 2022 г. спрямо 2,4 % през 2021 г.

- (14) На 18 юни 2021 г. Съветът препоръча през 2022 г. Полша⁷ да поддържа подкрепяща фискална позиция, включително от импулса, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, и да запази инвестициите, финансирани на национално равнище.
- (15) Според оценките на Комисията фискалната позиция⁸ през 2022 г. е била подкрепяща — с равнище от $-3,0$ % от БВП, както бе препоръчано от Съвета. В съответствие с препоръката на Съвета Полша продължи да подпомага възстановяването с инвестиции, финансирани от Механизма. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма и с други фондове на Съюза, възлизаха на $1,0$ % от БВП през 2022 г. ($1,3$ % от БВП през 2021 г.). Инвестициите, финансирани на национално равнище, осигуриха експанзионистичен принос от $0,2$ процентни пункта към фискалната позиция⁹. Следователно Полша е запазила инвестициите, финансирани на национално равнище, в съответствие с препоръката на Съвета. Същевременно ръстът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без новите мерки по отношение на приходите) доведе до експанзионистичен принос в размер на $2,3$ процентни пункта към фискалната позиция. Този значителен експанзионистичен принос включваше допълнителното въздействие на мерките, предприети за намаляване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията (допълнителни нетни бюджетни разходи в размер на $1,9$ % от БВП), както и разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна ($0,5$ % от БВП). Следователно Полша е държала в достатъчна степен под контрол нарастването на текущите разходи, финансирани на национално равнище.

⁷ Препоръка на Съвета от 18 юни 2021 г., съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция за 2021 г. на Полша (ОВ С 304, 29.7.2021 г., стр. 98).

⁸ Фискалната позиция се измерва с промяната в първичните разходи (без дискреционните мерки по отношение на приходите), като се изключват временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19, но се включват разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) по Механизма и с други фондове на Съюза — спрямо средносрочния потенциален растеж. За повече подробности вж. каре 1 във фискалните статистически таблици.

⁹ Другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, осигуриха експанзионистичен принос от $0,8$ процентни пункта от БВП, като отразяваха до голяма степен държавната подкрепа за финансовите институции.

- (16) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата за конвергенция за 2023 г. е в съответствие с прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. за 2023 г. и след това. Правителството предвижда реалният БВП да нарасне с 0,9 % през 2023 г. и с 2,8 % през 2024 г. За сравнение, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда малко по-нисък растеж на реалния БВП от 0,7 % през 2023 г. и 2,7 % през 2024 г., главно поради по-ниския прогнозен принос на вътрешното търсене.
- (17) В своята програма за конвергенция за 2023 г. правителството очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да се увеличи до 4,7 % от БВП през 2023 г. Увеличението през 2023 г. отразява главно увеличените разходи за отбрана, здравеопазване, заплати в публичния сектор и индексацията на пенсиите, а разходите за мерки за смекчаване на икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията се очаква да останат високи. Според програмата за конвергенция за 2023 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 49,1 % в края на 2022 г. до 50,5 % в края на 2023 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда бюджетен дефицит от 5,0 % от БВП за 2023 г. Тази стойност е по-висока от дефицита, предвиден в програмата за конвергенция за 2023 г., главно поради мерките за предоставяне на извънредна помощ на земеделските стопани, които все още не са посочени в програмата за конвергенция за 2023 г. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда подобно съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 50,5 % в края на 2023 г.

(18) Салдото по консолидирания държавен бюджет през 2023 г. се очаква да продължи да се влияе от мерките, предприети с цел смекчаване на икономическите и социалните последици от увеличението на цените на енергията. Те се състоят главно от нови мерки, като например схеми за замразяване на цените на електроенергията и газа и мерки за подпомагане за енергоемките отрасли. Разходите за тези мерки се компенсират частично от данъците върху извънредните печалби на производителите на газ и електроенергия. Като се вземат предвид тези приходи, нетните бюджетни разходи за мерките за подкрепа в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. възлизат на 1,7% от БВП през 2023 г.¹⁰ Повечето мерки през 2023 г. не изглеждат насочени към най-уязвимите домакинства или предприятия и не запазват изцяло ценовия сигнал за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност. В резултат на това в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. размерът на целевите мерки за подкрепа, който трябва да бъде взет предвид при оценката на спазването на препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г.¹¹, се оценява на 0,2% от БВП през 2023 г. (спрямо 0,1% от БВП през 2022 г.). Бюджетните разходи за временна закрила на разселените лица от Украйна се очаква да намалеят с 0,2 процентни пункта от БВП в сравнение с 2022 г. И накрая, салдото по консолидирания държавен бюджет за 2023 г. се очаква да се повлияе положително от постепенното премахване на временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19, които са оценени на 0,7% от БВП.

¹⁰ Тази стойност представлява равнището на годишните бюджетни разходи за тези мерки, включително текущите приходи и разходи, както и когато е уместно — мерките за капиталови разходи.

¹¹ Препоръка на Съвета от 12 юли 2022 г. относно националната програма за реформи на Полша за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2022 г. (ОВ С 334, 1.9.2022 г., стр. 171).

(19) В препоръката си от 12 юли 2022 г. Съветът препоръча Полша да предприеме действия, за да гарантира, че през 2023 г. растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на политиката¹², като се вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за най-уязвимите на покачването на цените на енергията домакинства и предприятия и за хората, бягащи от Украйна. В същото време Полша следва да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. На Полша се препоръча също да увеличи публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като се вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма и други фондове на Съюза.

¹² Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. средносрочният (среден за 10 години) потенциален растеж на производството на Полша, който се използва за измерване на фискалната позиция, се оценява на 15,5 % в номинално изражение.

(20) През 2023 г. в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда фискалната позиция да бъде експанзионистична (-0,8 % от БВП), в контекста на висока инфлация. Това се предхожда от експанзионистична фискална позиция през 2022 г. (-3,0 % от БВП). Увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) през 2023 г. се очаква да осигури експанзионистичен принос от 0,8 % от БВП към фискалната позиция. Това включва увеличените разходи за целевите мерки за подкрепа на домакинствата и предприятията, които са най-уязвими по отношение на покачването на цените на енергията, с 0,1 % от БВП. Това включва и по-ниски разходи за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна (с 0,2 % от БВП). Ето защо експанзионистичният принос на финансираните на национално равнище нетни първични текущи разходи не се дължи на целенасочената подкрепа за домакинствата и предприятията, които са най-уязвими по отношение на покачването на цените на енергията, и за хората, бягащи от Украйна. Експанзионистичният растеж на финансираните на национално равнище първични текущи разходи се дължи на нецелев енергийни мерки, по-високи разходи за отбрана и здравеопазване, както и постоянно увеличаване на заплатите в публичния сектор и социалните придобивки. В обобщение, прогнозираният растеж на финансираните на национално равнище първични текущи разходи не е в съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма и с други фондове на Съюза, се очаква да възлязат на 1,8 % от БВП през 2023 г., докато финансираните на национално равнище инвестиции се очаква да осигурят рестриктивен принос към фискалната позиция от 0,2 процентни пункта¹³. Поради това Полша планира да финансира допълнителни инвестиции чрез Механизма и други фондове на Съюза и не се предвижда да запази финансираните на национално равнище инвестиции. Тя планира да финансира публични инвестиции за екологичния и цифровия преход и за енергийна сигурност в области като енергийната ефективност на сградите, вятърната енергия на сушата и в морето, съхранението на енергия, модернизацията на мрежите, производството на водород и устойчивата мобилност, които са частично финансирани от Механизма и от други фондове на Съюза.

¹³ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да осигурят рестриктивен принос от 0,6 процентни пункта от БВП, което отразява ефекта на оттегляне на държавната подкрепа за финансовите институции през 2022 г.

- (21) Според програмата за конвергенция за 2023 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да намалее до 3,4 % от БВП през 2024 г. Спадът през 2024 г. отразява главно оттеглянето на мерките за подкрепа, свързани с енергийната криза. Според програмата за конвергенция за 2023 г. се очаква съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне до 52,4 % в края на 2024 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата на изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда бюджетен дефицит от 3,7 % от БВП през 2024 г. Тази стойност е по-висока от дефицита, предвиден в програмата за конвергенция за 2023 г., главно поради мерките, които все още не са посочени в програмата. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда подобно съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 53,0 % в края на 2024 г.
- (22) В програмата за конвергенция за 2023 г. се предвижда постепенно премахване на повечето от мерките за енергийна подкрепа през 2024 г. Понастоящем Комисията приема, че нетните разходи за мерките за енергийна подкрепа възлизат на 0,3 % от БВП през 2024 г. Това се базира на допускането, че няма да има нови увеличения на цените на енергията. Повечето от мерките за енергийна подкрепа, които понастоящем се планира да останат в сила през 2024 г., не изглеждат насочени към уязвимите домакинства и не запазват напълно ценовия сигнал за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност.

- (23) В Регламент (ЕО) № 1466/97 се призовава за годишно подобрене на структурното бюджетно салдо в посока постигане на средносрочната бюджетна цел с 0,5 % от БВП като референтна стойност¹⁴. Като се вземат предвид съображенията за фискална устойчивост и необходимостта от намаляване на дефицита до стойност под референтната стойност по Договора от 3 % от БВП за 2024 г., според Комисията би било целесъобразно подобрене на структурното салдо от поне 0,5 % от БВП. За да се гарантира такова подобрене, и в съответствие с методиката на Комисията, нарастването на финансираните на национално равнище нетни първични разходи¹⁵ през 2024 г. следва да не надвишава 7,8 %, както е отразено в настоящата препоръка. В същото време оставащите мерки за енергийна подкрепа (които понастоящем Комисията оценява на 1,7 % от БВП през 2023 г.) следва постепенно да бъдат премахнати, ако развитието на енергийния пазар позволява това и като се започне от най-слабо насочените мерки, а свързаните с това икономии следва да бъдат използвани за намаляване на бюджетния дефицит. Съгласно оценките на Комисията това ще доведе до растеж на нетните първични разходи под препоръчания максимален растеж за 2024 г. Освен това според прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. ръстът на финансираните на национално равнище нетни първични текущи разходи през 2023 г. не е в съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г. Ако това се потвърди, ще бъде целесъобразно растежът на нетните първични разходи през 2024 г. да бъде по-малък.
- (24) Ако се допусне, че политиките остават непроменени, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. се предвижда нетните първични разходи, финансирани на национално равнище, да нараснат с 5,6 % през 2024 г., което е под препоръчания темп на растеж. Предвидената в прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. корекция е малко по-малка от икономии от пълното премахване на мерките за енергийна подкрепа, тъй като някои от тези мерки се очаква да останат в сила през 2024 г.

¹⁴ Член 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета също така изисква корекция от над 0,5 % от БВП за държавите членки с държавен дълг, надвишаващ 60 % от БВП, или с по-ясно изразени рискове за устойчивостта на обслужването на дълга.

¹⁵ Нетните първични разходи се определят като разходите, финансирани на национално равнище, след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и като се изключат разходите за лихви и разходите за циклична безработица.

- (25) Според програмата за конвергенция за 2023 г. се очаква публичните инвестиции да останат стабилни на равнище от 4,2 % от БВП през 2024 г., подобно на равнището от 2023 г. В програмата за конвергенция за 2023 г. са посочени реформи и инвестиции, които се очаква да допринесат за фискалната устойчивост и за устойчивия и приобщаващ растеж. Те включват реформи на фискалната рамка, които също са част от плана за възстановяване и устойчивост.
- (26) В програмата за конвергенция за 2023 г. се очертава средносрочен фискален план до 2026 г. Според програмата за конвергенция за 2023 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет да намалее до 2,9 % от БВП през 2025 г. и да остане на това равнище през 2026 г. Следователно се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет да спадне под 3 % от БВП до 2025 г. Според програмата за конвергенция за 2023 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне от 52,4 % в края на 2024 г. до 55,4 % до края на 2026 г.
- (27) Остават значителни възможности за повишаване на ефективността на публичните разходи за социални помощи. Социалните помощи остават до голяма степен нецелеви и без проверка на имущественото състояние на равнището на домакинствата. Подобро насочване на обезщетенията би довело до по-ефективно използване на публичните ресурси за борба с бедността и за подпомагане на най-нуждаещите се.
- (28) Бързото застаряване на населението поставя предизвикателства пред полската пенсионна система. Съществуващата пенсионна система предполага пенсионна възраст, която не се увеличава дори когато средната продължителност на живота и годините, прекарани в пенсия, продължават да нарастват. Настоящата пенсионна система с дефинирани вноски прави системата финансово балансирана, но би довела до силен спад в бъдещите пенсионни плащания спрямо последната заплата. Това би означавало, че голям дял от пенсионерите ще бъдат изложени на риск от бедност. Анализът на Комисията показва, че само за да се запази равнището на обезщетения близо до сегашното равнище, Полша ще трябва да изразходва допълнителни 6,7 % от своя БВП до 2070 г. Неотдавнашните промени в общата пенсионна система и скъпоструващите специални пенсионни режими направиха пенсионните плащания по-щедри за сегашните пенсионери. Това намали стимулите за работа отвъд сравнително ниската пенсионна възраст, която е определена на 60 години за жените и 65 години за мъжете, и увеличи натиска върху разходите, свързани със застаряването на населението.

(29) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Поради късното приемане на плана за възстановяване и устойчивост на Полша през юни 2022 г. изпълнението му беше значително забавено. Укрепването на независимостта и безпристрастността на съдилищата и коригирането на положението на съдиите, засегнати от решенията на дисциплинарната колегия на Върховния съд по дисциплинарни дела и дела за съдебен имунитет, са предварително условие, за да може Комисията да изплати всички плащания на страната и да гарантира защитата на финансовите интереси на Съюза, което дава възможност за бързо и стабилно изпълнение на плана. Полша започна да прилага ключови мерки в плана за възстановяване и устойчивост, сред които реформи в областта на фискалната рамка, здравеопазването, цифровия преход, енергийната ефективност и пазара на труда. Въпреки че Полша не е представила официално допълнения към плана, нито глава за REPowerEU, се провеждат текущи обсъждания с Комисията. В съответствие с член 14, параграф 6 от Регламент (ЕС) 2021/241 на 31 март 2023 г. Полша изрази намерението си да поиска допълнителна подкрепа под формата на заем в размер на 23 милиарда евро по линия на Механизма. Бързото включване на новата глава за REPowerEU в плана за възстановяване и устойчивост ще позволи да бъдат финансирани допълнителни реформи и инвестиции в подкрепа на стратегическите цели на Полша в областта на енергетиката и екологичния преход. Системното и ефективно участие на местните и регионалните власти, социалните партньори и други съответни заинтересовани страни, както и цялостното качество на социалния диалог продължават да бъдат важни за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, както и на други икономически политики и политики в областта на заетостта, които излизат извън рамките на този план, за да се гарантира широка ангажираност с цялостната програма на политиката.

- (30) През 2022 г. Комисията одобри всички програмни документи на Полша в областта на политиката на сближаване. Бързото изпълнение на програмите по линия на политиката на сближаване при взаимно допълване и полезно взаимодействие с плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, е от ключово значение за осъществяване на екологичния и цифровия преход, повишаване на икономическата и социалната устойчивост и постигане на балансирано териториално развитие в Полша.
- (31) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в плана за възстановяване и устойчивост и програмите по линия на политиката на сближаване, Полша е изправена пред редица допълнителни предизвикателства, свързани с инвестиционния климат, енергийната политика и екологичния преход.
- (32) Независимостта, ефикасността и качеството на правосъдната система са от съществено значение за изграждането на стабилна и предвидима бизнес среда, както и на благоприятен инвестиционен климат. Те играят важна роля за постигането на устойчив икономически растеж в средносрочен и дългосрочен план. Инвестиционният климат в Полша продължава да бъде засегнат от сериозните опасения, свързани с върховенството на закона, включително независимостта на съдебната власт, както е посочено в решенията на Съда на Европейския съюз („Съда“) и на Европейския съд по правата на човека. Освен това на 15 февруари 2023 г. Комисията заведе дело срещу Полша пред Съда на Европейския съюз за нарушения на правото на Съюза от страна на Конституционния съд на Полша и неговата съдебна практика, които представляват особено предизвикателство за предимството на правото на Съюза.

(33) Енергийният микс на Полша е силно доминиран от изкопаемите горива, като въглицата представляват около 60 % от него, а възобновяемите енергийни източници — едва 13 % през 2021 г. Полша спря вноса на природен газ от Русия от април 2022 г., а на нефт — от февруари 2023 г. Въздействието върху сигурността на енергийните доставки на страната беше намалено чрез усилията за диверсификация през последните години. В Полша декарбонизацията е значително по-ниска от тази на другите държави членки. Полша все още разполага с достатъчно възможности за преодоляване на регулаторните и административните пречки пред ускоряването на внедряването на възобновяеми енергийни източници. Увеличаването на производството на енергия от възобновяеми източници е от ключово значение за декарбонизацията на полската икономика и за постигането на неутралност по отношение на климата. За да разгърне потенциала на възобновяемите източници, Полша трябва да подобри вътрешните си мрежи за пренос и разпределение на енергия, както и тези за съхранение на енергия, и да реформира регулаторната си среда. По-специално Полша следва да приложи мерки за премахване на пречките пред процеса на издаване на разрешения за възобновяеми енергийни източници. Тези мерки следва да се съсредоточат върху: i) ускоряване на включването на възобновяеми енергийни източници в териториалните планове; ii) създаване на предпочитани зони за производство на енергия от възобновяеми източници; iii) изменение на правилата относно разрешенията за свързване към мрежата; и iv) модернизиране на остарели и неефективни разпределителни мрежи. Необходими са допълнителни реформи за: i) предоставяне на възможност на предприятията да се възползват от чистата енергия чрез дългосрочни договори за доставка и търсене на електроенергия, като например споразумения за закупуване на електроенергия; ii) премахване на ограниченията за енергийните общности; и iii) насърчаване на внедряването на възобновяеми енергийни източници в сектора на централното отопление.

- (34) Потреблението на природен газ в Полша е намаляло с 13 % през периода между август 2022 г. и март 2023 г. в сравнение със средното потребление на газ за същия период през предходните пет години — това е малко под целта за намаляване от 15 %, определена в Регламент (ЕС) 2022/1369 на Съвета¹⁶. Полша се насърчава да увеличи усилията си за временно намаляване на търсенето на газ до 31 март 2024 г. съгласно Регламент (ЕС) 2023/706 на Съвета¹⁷. Въпреки редица мерки за ограничаване на търсенето на енергия са необходими допълнителни усилия за подобряване на енергийната ефективност, особено за жилищните сгради и системите за централно отопление. Крайното потребление на енергия в Полша е било 75,2 Мтое през 2021 г., като е нараствало през последното десетилетие. В момента повече от половината от търсенето на енергия за отопление на жилищни сгради се задоволява от въглища, чрез пряко използване или непряко чрез централно отопление. Жилищните сгради обаче остават до голяма степен енергийно неефективни, което допринася за наличието на по-големи нужди от инвестиции в сравнение с други държави членки. Освен това секторът на централното отопление се нуждае от целенасочени реформи и засилени инвестиции, за да се ускори декарбонизацията му, да се повиши ефективността му и да се гарантира неговата дългосрочна финансова жизнеспособност.
- (35) Между 2005 г. и 2021 г. емисиите на парникови газове от вътрешния транспорт, с изключение на въздухоплаването в Полша, са се увеличили с 88,3 %, което е в рязък контраст с намалението средно със 7,5 % в Съюза. Дори с допълнителните мерки, включени в плана на Полша в областта на енергетиката и климата, до 2030 г. емисиите на парникови газове от този сектор се очаква да продължат да бъдат с 56 % по-високи, отколкото през 2005 г. Въз основа на реформите и инвестициите в плана за устойчивост и възстановяване на Полша са необходими допълнителни усилия за насърчаване на устойчивите видове обществен транспорт. Електрификацията на вътрешния транспорт трябва да върви ръка за ръка с декарбонизацията на електроснабдяването, за да се намалят ефективно емисиите по сектори.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2022/1369 на Съвета от 5 август 2022 г. относно координирани мерки за намаляване на търсенето на газ (ОВ L 206, 8.8.2022 г., стр. 1).

¹⁷ Регламент (ЕС) 2023/706 на Съвета от 30 март 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2022/1369 във връзка с продължаване на периода на намаляване на търсенето във връзка с мерките за намаляване на търсенето на газ, и за засилване на докладването и наблюдението на тяхното прилагане (ОВ L 93, 31.3.2023 г., стр. 1).

- (36) Недостигът на работна ръка и умения в сектори и професии, които са от ключово значение за екологичния преход, включително производството, внедряването и поддръжката на технологии с нулеви нетни емисии, създава пречки пред прехода към икономика с нулеви нетни емисии. Висококачествените системи за образование и обучение, които отговарят на променящите се нужди на пазара на труда, и целенасочените мерки за повишаване на квалификацията и за преквалификация са от ключово значение за намаляване на недостига на умения и насърчаване на приобщаването и пренасочването на работната сила. За да се отключи неоползотвореното предлагане на работна ръка, тези мерки трябва да бъдат достъпни, по-специално за физическите лица и в секторите и регионите, които са най-силно засегнати от екологичния преход. В контекста на екологичния преход в Полша недостигът на работна ръка в ключови сектори се е увеличил през последните години, което е свързано и с липсата на подходящи умения, и създава пречки в прехода към икономика с нулеви нетни емисии. През 2022 г. недостигът на работна ръка беше отчетен като фактор, който ограничава производството в промишлеността (63,4 % от предприятията) и строителството (74,6 % от предприятията).
- (37) С оглед на оценката на Комисията Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2023 г., като становището му¹⁸ е изразено в препоръка 1,

¹⁸ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме през 2023 г. и 2024 г. следните действия:

1. Възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. да прекрати постепенно действащите извънредни мерки за енергийна подкрепа, като използва свързаните с това икономии за намаляване на бюджетния дефицит. Ако нови увеличения на цените на енергията наложат предприемането на нови или продължаващи мерки за подкрепа — да гарантира, че тези мерки за подкрепа са насочени към закрила на уязвимите домакинства и предприятия, че са фискално достъпни и че запазват стимулите за икономии на енергия.

Да осигури разумна фискална политика, по-специално като ограничи номиналното увеличение на финансираните на национално равнище нетни първични разходи през 2024 г. до не повече от 7,8 %¹⁹.

Да запази финансираните на национално равнище публични инвестиции и да гарантира, че безвъзмездните средства по Механизма и другите фондове на Съюза се усвояват ефективно, по-специално с цел насърчаване на екологичния и цифровия преход.

За периода след 2024 г. — да продължи да следва средносрочна фискална стратегия за постепенна и устойчива консолидация, съчетана с инвестиции и реформи, водещи до по-висок устойчив растеж, с цел постигане на разумна средносрочна фискална позиция.

Да подобри ефективността на публичните разходи, включително чрез по-добро насочване на социалните помощи. Да гарантира адекватността на бъдещите пенсионни обезщетения и устойчивостта на пенсионната система чрез предприемане на мерки за увеличаване на действителната възраст на пенсиониране и извършване на реформа на преференциалните пенсионни схеми.

¹⁹ Коего се очаква да съответства на годишно подобрене на структурното бюджетно салдо от поне 0,5 % от БВП за 2024 г., както е посочено в съображение 23.

2. Да изпълни спешно необходимите ключови етапи и цели, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, за да направи възможно бързото и стабилно изпълнение на своя план за възстановяване и устойчивост. Да завърши бързо главата за REPowerEU с цел своевременно започване на изпълнението ѝ. Да пристъпи към бързо изпълнение на програмите по линия на политиката на сближаване при тясно взаимно допълване и полезно взаимодействие с плана за възстановяване и устойчивост.
3. Да подобри инвестиционния климат, включително чрез гарантиране на независимостта на съдебната власт.
4. Да ускори постепенното премахване на изкопаемите горива и внедряването на енергия от възобновяеми източници. Да реформира правната рамка за издаване на разрешения за свързване към мрежата и за възобновяеми енергийни източници, включително енергийни общности, биометан и водород от възобновяеми източници. Да приложи мерки за насърчаване на енергоспестяването и намаляването на търсенето на газ. Да увеличи инвестициите в енергийна ефективност на сградите и декарбонизация на топлоснабдяването в системите за централно отопление с цел справяне с енергийната бедност. Да насърчава допълнително устойчивите видове обществен транспорт. Да увеличи усилията на политиката, насочени към предоставянето и придобиването на уменията и компетентностите, необходими за екологичния преход, включително за санирането на сгради.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател
