



Brusel 30. června 2023
(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

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. předchozího dokumentu:	9847/1/23 REV 1
Č. dok. Komise:	COM(2023) 621 final
Předmět:	DOPORUČENÍ RADY k národnímu programu reforem Polska na rok 2023 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2023

Delegace naleznou v příloze výše uvedený návrh doporučení Rady, který na základě doporučení Komise COM(2023) 621 final projednala Rada a Evropská rada.

DOPORUČENÍ RADY

ze dne ...

k národnímu programu reforem Polska na rok 2023 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2023

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

- (1) Dne 19. února 2021 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241², kterým byl zřízen Nástroj pro oživení a odolnost (dále jen „nástroj“). Nástroj poskytuje členským státům finanční podporu na provádění reforem a investic, a přináší tedy fiskální impuls financovaný Unií. V souladu s prioritami evropského semestru nástroj přispívá k hospodářskému a inkluzivnímu oživení a k provádění udržitelných prorůstových reforem a investic, zejména reforem a investic za účelem podpory zelené a digitální transformace a zvýšení odolnosti ekonomik členských států. Pomáhá rovněž posílit veřejné finance, podnítit hospodářský růst a tvorbu pracovních míst ve střednědobém a dlouhodobém výhledu, zlepšit územní soudržnost v rámci Unie a podpořit setrvalé provádění evropského pilíře sociálních práv. Maximální finanční příspěvek na členský stát v rámci nástroje byl dne 30. června 2022 aktualizován v souladu s čl. 11 odst. 2 nařízení (EU) 2021/241.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Dne 22. listopadu 2022 přijala Komise roční analýzu udržitelného růstu 2023, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2023. Dne 23. března 2023 Evropská rada potvrdila priority analýzy udržitelného růstu 2023, která se zaměřuje na čtyři rozměry konkurenceschopné udržitelnosti. Dne 22. listopadu 2022 přijala Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011³ také zprávu mechanismu varování 2023, ve které není Polsko uvedeno mezi členskými státy, jež mohou být postiženy nerovnováhami nebo u nich takové postižení může hrozit. Hlubkový přezkum tudíž nebude zapotřebí. Komise taktéž přijala doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, jakož i návrh společné zprávy o zaměstnanosti 2023, která analyzuje provádění hlavních směrů politik zaměstnanosti a zásad evropského pilíře sociálních práv. Rada přijala doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny⁴ dne 16. května 2023 a společnou zprávu o zaměstnanosti dne 13. března 2023.
- (3) Třebaže ekonomiky Unie vykazují pozoruhodnou odolnost, stále na ně negativně dopadá geopolitická situace. Unie pevně stojí při Ukrajině a agenda hospodářské a sociální politiky Unie se zároveň zaměřuje na snižování negativního dopadu energetických otřesů na zranitelné domácnosti i podniky v krátkodobém horizontu a na pokračování dosavadní práce na zelené a digitální transformaci, podpoře udržitelného a inkluzivního růstu, ochraně makroekonomické stability a zvyšování odolnosti ve střednědobém horizontu. Silně se také soustřeďuje na zvyšování konkurenceschopnosti a produktivity Unie.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁴ Doporučení Rady ze dne 16. května 2023 týkající se hospodářské politiky eurozóny (Úř. věst. C 180, 23.5.2023, s. 1).

- (4) Dne 1. února 2023 vydala Komise sdělení nazvané „Průmyslový plán Zelené dohody pro věk s nulovými čistými emisemi“ (dále jen „průmyslový plán Zelené dohody“), jehož záměrem je posílit konkurenceschopnost unijního průmyslu s nulovými čistými emisemi a podpořit rychlý přechod ke klimatické neutralitě. Plán je doplněním pokračujícího úsilí v rámci Zelené dohody pro Evropu a plánu REPowerEU. Má za cíl vytvořit příznivější prostředí, aby se zvýšila unijní výrobní kapacita u technologií a produktů s nulovými čistými emisemi nezbytných ke splnění ambiciózních cílů Unie v oblasti klimatu a byl zajištěn přístup k relevantním kritickým surovinám, mimo jiné prostřednictvím diverzifikovaného zajišťování zdrojů, patřičného využívání geologických zdrojů v členských státech a maximální recyklace surovin. Průmyslový plán Zelené dohody se opírá o čtyři pilíře: předvídatelné a zjednodušené právní prostředí, rychlejší přístup k financování, zlepšování dovedností a otevřený obchod pro odolné dodavatelské řetězce. Dne 16. března 2023 pak Komise vydala další sdělení nazvané „Dlouhodobá konkurenceschopnost EU: výhled po roce 2030“, jež je postaveno na devíti vzájemně se posilujících stimulech a jehož cílem je vytvoření regulačního rámce, který bude podporovat růst. Sdělení vytyčuje politické priority, které se soustředí na aktivní zajišťování strukturálních zlepšení, dobře zacílených investic a regulačních opatření, aby byly Unie a její členské státy v dlouhodobém výhledu konkurenceschopné. Níže uvedená doporučení pomáhají tyto priority řešit.

- (5) V roce 2023 se evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik nadále vyvíjí v souladu s prováděním nástroje. Stále platí, že pro naplnění politických priorit v rámci evropského semestru je zásadně důležité plné provedení plánů pro oživení a odolnost, neboť tyto plány řeší veškerá relevantní doporučení pro jednotlivé země vydaná v posledních letech nebo jejich významnou část. Doporučení pro jednotlivé země z let 2019, 2020 a 2022 zůstávají stejně relevantní i pro plány pro oživení a odolnost, které byly revidovány, aktualizovány nebo pozměněny v souladu s články 14, 18 a 21 nařízení (EU) 2021/241.
- (6) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/435⁵ (dále jen „nařízení REPowerEU“) přijaté dne 27. února 2023 má za cíl rychle ukončit závislost Unie na dovozu fosilních paliv z Ruska. To přispěje k energetické bezpečnosti a diverzifikaci dodávek energií v Unii a povede k širšímu využívání obnovitelných zdrojů energie, ke zvýšení kapacity pro ukládání energie a ke zlepšení energetické účinnosti. Nařízení REPowerEU členským státům umožňuje doplnit do národního plánu pro oživení a odolnost novou kapitolu REPowerEU za účelem financování klíčových reforem a investic, jež pomohou dosáhnout cílů REPowerEU. Zmíněné reformy a investice také pomohou zvýšit konkurenceschopnost unijního průmyslu s nulovými čistými emisemi, o které usiluje Průmyslový plán Zelené dohody, a plnit doporučení pro jednotlivé země, která souvisejí s energetikou a byla členským státům vydána v roce 2022 a případně v roce 2023. Nařízení REPowerEU zavádí novou kategorii nevratné finanční podpory, která je členským státům k dispozici na financování nových reforem a investic souvisejících s energetikou v rámci jejich plánů pro oživení a odolnost.

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/435 ze dne 27. února 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2021/241, pokud jde o kapitoly REPowerEU v plánech pro oživení a odolnost, a nařízení (EU) č. 1303/2013, (EU) 2021/1060 a (EU) 2021/1755 a směrnice 2003/87/ES (Úř. věst. L 63, 28.2.2023, s. 1).

- (7) Dne 8. března 2023 přijala Komise sdělení poskytující pokyny v oblasti fiskální politiky na rok 2024 (dále jen „sdělení z 8. března 2023“). Jeho cílem je podpořit přípravu programů stability a konvergenčních programů členských států a posílit tím koordinaci politik. Komise v něm připomněla, že na konci roku 2023 bude deaktivována obecná úniková doložka Paktu o stabilitě a růstu. Pro roky 2023–2024 vyzvala Komise k fiskálním politikám, které zajistí střednědobou udržitelnost dluhu a udržitelným způsobem zvýší potenciální růst a členské státy byly vyzvány, aby ve svých programech stability a konvergenčních programech z roku 2023 nastínily, jak jejich fiskální plány zajistí dodržení referenční hodnoty pro schodek ve výši 3 % hrubého domácího produktu (HDP) stanovené ve Smlouvě a věrohodné a trvalé snížení dluhu nebo udržení dluhu na omezitelné úrovni ve střednědobém horizontu. Komise vybídla členské státy, aby postupně ukončily vnitrostátní fiskální opatření, která zavedly na ochranu domácností a podniků v souvislosti s prudkým zdražením energií, a začaly u těch nejméně cílených. Uvedla, že pokud by bylo nutné podpůrná opatření prodloužit kvůli novým tlakům na ceny energií, měly by je členské státy zaměřit mnohem lépe než v minulosti na zranitelné domácnosti a podniky. Fiskální doporučení budou podle Komise kvantifikovaná a diferencovaná. Kromě toho budou formulována na základě čistých primárních výdajů, jak je navrženo ve sdělení Komise ze dne 9. listopadu 2022 o směrech pro reformu rámce správy ekonomických záležitostí EU. Komise doporučila, aby všechny členské státy i nadále chránily investice financované z vnitrostátních zdrojů a zajistily účinné využívání prostředků z nástroje i z dalších fondů Unie, a to zejména s ohledem na zelenou a digitální transformaci a cíle odolnosti. Komise uvedla, že v souladu se stávajícími právními předpisy navrhne Radě, aby postupy při nadměrném schodku na základě porušení referenční hodnoty schodku zahájila na jaře 2024 na základě výsledků plnění rozpočtu za rok 2023.

- (8) Dne 26. dubna 2023 předložila Komise legislativní návrhy na provedení komplexní reformy pravidel Unie pro správu ekonomických záležitostí. Jejich hlavním cílem je ve všech členských státech prostřednictvím reforem a investic posílit udržitelnost veřejného dluhu a podpořit udržitelný a inkluzivní růst. Komise ve svých návrzích usiluje o zlepšení vlastní odpovědnosti členských států, zjednodušení rámce a větší zaměření na střednědobý horizont spolu s účinným a soudržnějším prosazováním. Podle závěrů Rady ze dne 14. března 2023 o směrech pro reformu rámce správy ekonomických záležitostí EU je cílem dokončit tuto legislativní činnost v roce 2023.
- (9) Dne 3. května 2021 předložilo Polsko Komisi v souladu s čl. 18 odst. 1 nařízení (EU) 2021/241 svůj národní plán pro oživení a odolnost. Komise podle článku 19 nařízení (EU) 2021/241 posoudila relevanci, účinnost, efektivnost a ucelenost tohoto plánu v souladu s pokyny pro posuzování stanovenými v příloze V uvedeného nařízení. Dne 17. června 2022 přijala Rada prováděcí rozhodnutí o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Polska⁶. Uvolnění splátek je podmíněno přijetím rozhodnutí Komise přijatým v souladu s čl. 24 odst. 5 nařízení (EU) 2021/241, které uvádí, že Polsko uspokojivě splnilo příslušné milníky a cíle stanovené v prováděcím rozhodnutí Rady. Předpokladem uspokojivého splnění je rovněž absence zvratu u dříve dosažených milníků a cílů.

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

- (10) Dne 27. dubna 2023 předložilo Polsko svůj národní program reforem na rok 2023 a svůj konvergenční program z roku 2023 v souladu s čl. 8 odst. 1 nařízení (ES) č. 1466/97. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány společně. V souladu s článkem 27 nařízení (EU) 2021/241 zohledňuje národní program reforem na rok 2023 rovněž zprávy, které Polsko dvakrát ročně podává o pokroku dosaženém při plnění svého plánu pro oživení a odolnost.
- (11) Dne 24. května 2023 zveřejnila Komise zprávu o Polsku pro rok 2023. Posoudila pokrok, který Polsko učinilo při plnění příslušných doporučení, jež pro něj přijala Rada v letech 2019 až 2022, a zhodnotila, jak Polsko provádí plán pro oživení a odolnost. Vycházejíc z této analýzy, zpráva o Polsku poukázala na mezery, pokud jde o výzvy, které plán pro oživení a odolnost neřeší nebo je řeší pouze částečně, a na nové a vznikající výzvy. Posoudila rovněž pokrok Polska při provádění evropského pilíře sociálních práv a v plnění hlavních cílů Unie v oblasti zaměstnanosti, dovedností a snižování chudoby, jakož i pokrok při dosahování cílů Organizace spojených národů v oblasti udržitelného rozvoje.

- (12) Podle údajů potvrzených Eurostatem se schodek veřejných financí Polska zvýšil z 1,8 % HDP v roce 2021 na 3,7 % v roce 2022, zatímco veřejný dluh klesl z 53,6 % HDP na konci roku 2021 na 49,1 % na konci roku 2022. Dne 24. května 2023 vydala Komise zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy. Zpráva pojednává o rozpočtové situaci Polska, neboť jeho schodek veřejných financí v roce 2022 překročil referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Zpráva dospěla k závěru, že kritérium schodku nebylo splněno. V souladu se svým sdělením z 8. března 2023 Komise následně nenavrhl zahájit na jaře 2023 nové postupy při nadměrném schodku. Komise poté prohlásila, že navrhne Radě, aby postupy při nadměrném schodku na základě porušení referenční hodnoty schodku zahájila na jaře 2024 na základě výsledků plnění rozpočtu za rok 2023. Polsko by tuto skutečnost mělo zohlednit při plnění svého rozpočtu na rok 2023 a při přípravě rozpočtu na rok 2024.
- (13) Saldo veřejných financí bylo ovlivněno opatřeními fiskální politiky přijatými ke zmírnění hospodářského a sociálního dopadu zvýšení cen energií. Tato opatření fiskální politiky, která snižují příjmy, v roce 2022 zahrnovala snížené sazby DPH a spotřební daně z energie a paliv, zatímco opatření fiskální politiky, která zvyšují výdaje, zahrnovala dotace v hotovosti a zastropování cen elektřiny pro domácnosti a dotace na náklady na plyn poskytované podnikům. Podle odhadu Komise činí v roce 2022 čisté rozpočtové náklady těchto opatření 1,9 % HDP. Saldo veřejných financí bylo rovněž ovlivněno rozpočtovými náklady na dočasnou ochranu vysídlených osob z Ukrajiny, které se v roce 2022 odhadují na 0,5 % HDP. Současně poklesly odhadované náklady na dočasná mimořádná opatření související s krizí způsobenou onemocněním COVID-19, a to z 2,4 % HDP v roce 2021 na 0,7 % v roce 2022.

- (14) V doporučení ze dne 18. června 2021 Rada Polsku doporučila⁷, aby v roce 2022 usilovalo o podpůrné nastavení fiskální politiky, včetně impulsu dodaného Nástrojem pro oživení a odolnost, a aby zachovalo investice financované z vnitrostátních zdrojů.
- (15) Podle odhadů Komise bylo nastavení fiskální politiky⁸ v roce 2022 podpůrné ve výši – 3,0 % HDP, jak doporučuje Rada. Polsko na doporučení Rady pokračovalo v podpoře oživení prostřednictvím investic financovaných z nástroje. Výdaje financované z grantů v rámci nástroje a dalších fondů Unie v roce 2022 dosáhly 1,0 % HDP (1,3 % HDP v roce 2021). Příspěvek investic financovaných z vnitrostátních zdrojů k nastavení fiskální politiky měl expanzivní povahu a činí 0,2 procentního bodu⁹. V souladu s doporučením Rady proto Polsko zachovalo investice financované z vnitrostátních zdrojů. Současně s tím příspěvek růstu primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (bez nových opatření na straně příjmů) k nastavení fiskální politiky měl expanzivní povahu v rozsahu 2,3 procentního bodu. Tento významný expanzivní příspěvek zahrnoval dodatečný dopad opatření ke zmírnění hospodářských a sociálních důsledků růstu cen energií (dodatečné čisté rozpočtové náklady ve výši 1,9 % HDP), jakož i náklady na poskytování dočasné ochrany vysídleným osobám z Ukrajiny (0,5 % HDP). Polsko proto mělo růst běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů dostatečně pod kontrolou.

⁷ Doporučení Rady ze dne 18. června 2021, kterým se vydává stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2021 (Úř. věst. C 304, 29.7.2021, s. 98).

⁸ Nastavení fiskální politiky se měří změnou primárních výdajů (očištěných od diskrečních opatření na straně příjmů) s vyloučením dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí COVID-19, ale se zahrnutím výdajů financovaných z nevratné podpory (grantů) v rámci nástroje a dalších fondů Unie ve vztahu k střednědobému potenciálnímu růstu. Více podrobností viz rámeček č. 1 ve fiskálních statistických tabulkách.

⁹ Příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů měl expanzivní povahu a činil 0,8 procentního bodu HDP, což do značné míry odráželo vládní podporu finančních institucí.

- (16) Makroekonomický scénář, z něhož vycházejí rozpočtové projekce v konvergenčním programu z roku 2023, je v souladu s jarní prognózou Komise 2023, pokud jde o rok 2023 a následující období. Podle projekcí vlády poroste reálný HDP o 0,9 % v roce 2023 a o 2,8 % v roce 2024. Pro srovnání Komise ve své jarní prognóze 2023 předpovídá mírně nižší růst reálného HDP ve výši 0,7 % v roce 2023 a 2,7 % v roce 2024, zejména v důsledku nižšího předpokládaného příspěvku domácí poptávky.
- (17) Vláda v konvergenčním programu z roku 2023 očekává, že se schodek veřejných financí zvýší v roce 2023 na 4,7 % HDP. Zvýšení v roce 2023 odráží zejména zvýšené výdaje na obranu, zdravotnictví, mzdy ve veřejném sektoru a indexaci důchodů, zatímco náklady na opatření ke zmírnění hospodářských a sociálních důsledků růstu cen energií zůstanou vysoké. Podle konvergenčního programu z roku 2023 se dále očekává, že se poměr veřejného dluhu k HDP zvýší ze 49,1 % na konci roku 2022 na 50,5 % na konci roku 2023. Projekce v jarní prognóze Komise 2023 uvádějí schodek veřejných financí v roce 2023 ve výši 5,0 % HDP. To je více než schodek předpokládaný v konvergenčním programu z roku 2023, a to zejména v důsledku opatření poskytujících mimořádnou podporu zemědělcům, která v konvergenčním programu z roku 2023 nebyla ještě podrobně specifikována. Jarní prognóza Komise 2023 dále předpovídá obdobný poměr veřejného dluhu k HDP, a to 50,5 % na konci roku 2023.

(18) Saldo veřejných financí v roce 2023 by měla i nadále ovlivňovat opatření přijatá ke zmírnění hospodářského a sociálního dopadu zvýšení cen energií. Sestávají především z nových opatření, jako jsou režimy zmrazení cen elektřiny a plynu a podpůrná opatření pro energeticky náročná průmyslová odvětví. Náklady na tato opatření jsou částečně kompenzovány daněmi z neočekávaných zisků výrobců plynu a elektřiny. Při zohlednění těchto příjmů jsou čisté rozpočtové náklady na podpůrná opatření odhadovány v jarní prognóze Komise 2023 na 1,7 % HDP v roce 2023¹⁰. Zdá se, že většina opatření v roce 2023 není zaměřena na nejzranitelnější domácnosti nebo podniky a plně nezachovává cenový signál ke snížení poptávky po energiích a zvýšení energetické účinnosti. V důsledku toho se objem cílených podpůrných opatření, která se berou v úvahu při posouzení plnění doporučení Rady ze dne 12. července 2022¹¹, odhaduje v jarní prognóze Komise 2023 na 0,2 % HDP v roce 2023 (oproti 0,1 % HDP v roce 2022). Rozpočtové náklady na dočasnou ochranu vysídlených osob z Ukrajiny by se ve srovnání s rokem 2022 mají podle projekcí snížit o 0,2 procentního bodu HDP. V neposlední řadě se očekává, že saldo veřejných financí v roce 2023 bude těžit z postupného ukončování dočasných mimořádných opatření v souvislosti s krizí COVID-19, která se odhadují na 0,7 % HDP.

¹⁰ Číselné údaje představují výši ročních rozpočtových nákladů na opatření, mimo jiné v oblasti běžných příjmů a výdajů a – je-li to relevantní – kapitálových výdajů.

¹¹ Doporučení Rady ze dne 12. července 2022 k národnímu programu reforem Polska na rok 2022 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2022 (Úř. věst. C 334, 1.9.2022, s. 171).

- (19) Dne 12. července 2022 doporučila Rada Polsku zajistit v roce 2023, aby růst primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů byl v souladu s celkově neutrálním nastavením fiskální politiky¹², a brát přitom v potaz pokračující dočasnou a cílenou podporu domácností a podniků, které jsou nejzranitelnější vůči prudkým nárůstům cen energií, a osob prchajících z Ukrajiny. Zároveň by mělo být Polsko připraveno přizpůsobit běžné výdaje vyvíjející se situaci. Dále bylo Polsku doporučeno rozšířit veřejné investice do zelené a digitální transformace a energetické bezpečnosti při zohlednění iniciativy REPowerEU, a to i s využitím nástroje a dalších fondů Unie.

¹² Podle jarní prognózy Komise 2023 se střednědobý (desetiletý průměrný) růst potenciálního produktu Polska, který se používá k měření nastavení fiskální politiky, odhaduje na 15,5 % v nominálním vyjádření.

(20) Pro rok 2023 se v jarní prognóze Komise 2023 předpokládá expanzivní nastavení fiskální politiky (−0,8 % HDP) na pozadí vysoké inflace. To navazuje na expanzivní nastavení fiskální politiky v roce 2022 (−3,0 % HDP). Předpokládá se, že příspěvek růstu primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (očištěných o diskreční opatření na straně příjmů) k nastavení fiskální politiky v roce 2023 bude mít expanzivní povahu v rozsahu 0,8 % HDP. Do této hodnoty jsou zahrnuty zvýšené (o 0,1 % HDP) náklady na cílená podpůrná opatření pro domácnosti a podniky, které jsou nejzranitelnější vůči prudkým nárůstům cen energií. Dále jsou zde zohledněny nižší náklady na dočasnou ochranu vysídlených osob z Ukrajiny (snížení o 0,2 % HDP). Tento expanzivní příspěvek čistých primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů proto není způsoben cílenou podporou domácností a podniků, které jsou nejvíce ohroženy prudkým nárůstem cen energií, a osob přechajících z Ukrajiny. Expanzivní růst primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů je způsoben necílenými opatřeními v oblasti energetiky, vyššími výdaji na obranu a zdraví, jakož i trvalým nárůstem mezd ve veřejném sektoru a sociálních dávek. Celkově tedy není projektovaný růst primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů v souladu s doporučením Rady ze dne 12. července 2022. Výdaje financované z grantů nástroje a dalších fondů Unie by měly v roce 2023 podle projekce činit 1,8 % HDP, zatímco investice financované z vnitrostátních zdrojů mají mít utlumující příspěvek k nastavení fiskální politiky v rozsahu 0,2 procentního bodu¹³. Polsko tedy plánuje financovat dodatečné investice prostřednictvím nástroje a dalších fondů Unie, a tudíž se nepočítá se zachováním investic financovaných z vnitrostátních zdrojů. Polsko plánuje financovat veřejné investice do zelené a digitální transformace a energetické bezpečnosti v oblastech, jako je energetická účinnost budov, větrná energie na pevnině a na moři, ukládání energie, modernizace elektrizačních soustav, výroba vodíku a udržitelná mobilita, které jsou financovány z nástroje a z dalších fondů Unie.

¹³ Předpokládá se, že příspěvek ostatních kapitálových výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů bude mít utlumující povahu a bude činit 0,6 procentního bodu HDP, což odráží účinek ukončení státní podpory poskytované finančním institucím v roce 2022.

- (21) Podle konvergenčního programu z roku 2023 se očekává, že schodek veřejných financí klesne v roce 2024 na 3,4 % HDP. Pokles v roce 2024 odráží zejména zrušení podpůrných opatření souvisejících s energetickou krizí. Poměr veřejného dluhu k HDP na konci roku 2024 by podle konvergenčního programu z roku 2023 měl vzrůst na 52,4 %. Na základě opatření politiky, která byla známa ke dni uzávěrky prognózy, Komise ve své jarní prognóze 2023 předpovídá pro rok 2024 schodek veřejných financí ve výši 3,7 % HDP. To je více než schodek předpokládaný v konvergenčním programu z roku 2023, a to zejména v důsledku opatření, která v programu ještě nebyla uvedena. Jarní prognóza Komise 2023 dále předpovídá obdobný poměr veřejného dluhu k HDP, a to 53,0 % na konci roku 2024.
- (22) V konvergenčním programu z roku 2023 se plánuje postupné ukončení většiny podpůrných opatření v oblasti energetiky v roce 2024. Komise v současné době předpokládá čisté náklady na podpůrná opatření v oblasti energetiky ve výši 0,3 % HDP v roce 2024. To je založeno na předpokladu, že nedojde k novému nárůstu cen energií. Zdá se, že většina podpůrných opatření v oblasti energetiky, u nichž se v současnosti předpokládá, že zůstanou v platnosti i v roce 2024, není zaměřena na zranitelné domácnosti a plně nezachová cenový signál ke snížení poptávky po energii a zvýšení energetické účinnosti.

- (23) Nařízení (ES) č. 1466/97 vyžaduje roční zlepšení strukturálního rozpočtového salda směrem ke střednědobému cíli o doporučenou hodnotu 0,5 % HDP¹⁴. Vzhledem k úvahám o fiskální udržitelnosti a potřebě snížit schodek pod referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě by podle Komise bylo v roce 2024 přiměřené zlepšení strukturálního salda ve výši alespoň 0,5 % HDP. K zajištění takového zlepšení a v souladu s metodikou Komise je zapotřebí, aby růst čistých primárních výdajů¹⁵ financovaných z vnitrostátních zdrojů v roce 2024 nepřekročil 7,8 %, jak se odráží v tomto doporučení. Zároveň by v závislosti na vývoji na trhu s energiemi měla být postupně ukončena zbývající podpůrná opatření v oblasti energetiky (v současné době odhadovaná Komisí na 1,7 % HDP v roce 2023), počínaje těmi nejméně zacílenými, a související úspory by měly být použity na snížení schodku veřejných financí. Podle odhadů Komise by to vedlo k růstu čistých primárních výdajů pod úroveň doporučeného maximálního růstu pro rok 2024. Kromě toho podle jarní prognózy Komise 2023 není růst čistých primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů v roce 2023 v souladu s doporučením Rady ze dne 12. července 2022. Pokud se to potvrdí, v roce 2024 by byl vhodný nižší růst čistých primárních výdajů.
- (24) Za předpokladu nezměněné politiky mají podle jarní prognózy Komise 2023 čisté primární výdaje financované z vnitrostátních zdrojů růst v roce 2024 tempem 5,6 %, což je pod doporučenou hodnotou tempa růstu. Korekce předpokládaná v jarní prognóze Komise 2023 je o něco nižší než úspory plynoucí z postupného úplného ukončení podpůrných opatření v oblasti energetiky, neboť se předpokládá, že některá podpůrná opatření v oblasti energetiky zůstanou v platnosti i v roce 2024.

¹⁴ Článek 5 nařízení Rady (ES) č. 1466/97 požaduje rovněž korekci o více než 0,5 % HDP u členských států, jejichž veřejné zadlužení přesahuje 60 % HDP nebo které se potýkají s výrazným rizikem z hlediska udržitelnosti dluhu.

¹⁵ Čisté primární výdaje se určují jako výdaje financované z vnitrostátních zdrojů očištěné o diskreční opatření na straně příjmů a s vyloučením úrokových výdajů, jakož i výdajů na cyklickou nezaměstnanost.

- (25) Podle konvergenčního programu z roku 2023 se očekává, že veřejné investice zůstanou v roce 2024 stabilní na úrovni 4,2 % HDP, což je podobná úroveň jako v roce 2023. Konvergenční program z roku 2023 uvádí reformy a investice, u nichž se očekává, že přispějí k udržitelnosti veřejných financí a udržitelnému a inkluzivnímu růstu. Patří mezi ně reformy fiskálního rámce, které jsou rovněž součástí plánu pro oživení a odolnost.
- (26) Konvergenční program z roku 2023 nastiňuje střednědobou fiskální cestu do roku 2026. Podle konvergenčního programu z roku 2023 se očekává, že schodek veřejných financí postupně klesne v roce 2025 na 2,9 % HDP a zůstat na této hodnotě i v roce 2026. Plánuje se tedy jeho snížení pod 3 % HDP v roce 2025. Poměr veřejného dluhu k HDP by podle konvergenčního programu z roku 2023 měl vzrůst ze 52,4 % na konci roku 2024 na 55,4 % do konce roku 2026.
- (27) Stále existuje značný prostor pro zvýšení účinnosti veřejných výdajů na sociální dávky. Sociální dávky zůstávají z velké části necílené a netestované na úrovni domácností. Lepší zacílení dávek by vedlo k účinnějšímu využívání veřejných zdrojů v boji proti chudobě a podpoře osob, které to nejvíce potřebují.
- (28) Rychlé stárnutí obyvatelstva představuje výzvu pro polský důchodový systém. Stávající důchodový systém předpokládá věk odchodu do důchodu, který se nezvyšuje, přestože se průměrná střední délka života a počet let strávených v důchodu nadále zvyšují. Současný příspěvkově definovaný důchodový systém zajišťuje finanční rovnováhu systému, avšak vedl by k výraznému poklesu budoucích důchodových dávek ve vztahu k poslední mzdě. To by znamenalo, že velká část důchodců by byla ohrožena chudobou. Z analýzy Komise vyplývá, že Polsko by muselo do roku 2070 vynaložit dalších 6,7 % svého HDP, aby zachovalo úroveň dávek blížící se současné úrovni. Nedávné změny všeobecného důchodového systému a nákladné zvláštní důchodové režimy vedly k vyplácení štedřejších důchodů současným důchodcům. To vedlo ke snížení motivace pracovat i po dosažení relativně nízkého věku odchodu do důchodu, který je stanoven na 60 let u žen a 65 let u mužů, a zvýšilo tlak na výdaje související se stárnutím obyvatelstva.

(29) V souladu s čl. 19 odst. 3 písm. b) nařízení (EU) 2021/241 a kritériem 2.2 přílohy V tohoto nařízení zahrnuje plán pro oživení a odolnost rozsáhlý soubor vzájemně se posilujících reforem a investic, které mají být provedeny do roku 2026. Vzhledem k pozdnímu přijetí polského plánu pro oživení a odolnost v červnu 2022 se jeho provádění výrazně zpozdilo. Posílení nezávislosti a nestrannosti soudů a náprava situace soudců dotčených rozhodnutími Kárného senátu Nejvyššího soudu v kárných věcech a ve věcech týkajících se soudcovské imunity je předpokladem pro to, aby Komise zemi vyplatila veškeré platby a zajistila ochranu finančních zájmů Unie, což umožní rychlé a soustavné provádění plánu. Polsko začalo provádět klíčová opatření v plánu pro oživení a odolnost, mezi něž patří reformy v oblasti fiskálního rámce, zdravotní péče, digitální transformace, energetické účinnosti a trhu práce. Ačkoli Polsko oficiálně dodatky k plánu ani kapitoly REPowerEU nepředložilo, jednání s Komisí probíhají. V souladu s čl. 14 odst. 6 nařízení (EU) 2021/241 vyjádřilo Polsko dne 31. března 2023 svůj úmysl požádat o dodatečnou podporu v podobě půjčky z nástroje ve výši 23 miliard EUR. Rychlé začlenění nové kapitoly REPowerEU do plánu pro oživení a odolnost umožní financovat další reformy a investice na podporu strategických cílů Polska v oblasti energetiky a zelené transformace. Pro úspěšné provádění plánu pro oživení a odolnost i dalších hospodářských politik a politik zaměstnanosti, které jdou nad rámec plánu, jsou i nadále důležité systematické a účinné zapojování místních a regionálních orgánů, sociálních partnerů a dalších příslušných zúčastněných stran, jakož i celková kvalita sociálního dialogu, aby měla celková politická agenda širokou podporu.

- (30) Programové dokumenty Polska v rámci politiky soudržnosti schválila Komise v roce 2022. Rychlé provádění programů v rámci politiky soudržnosti komplementárně k plánu pro oživení a odolnost a v synergii s ním, včetně kapitoly REPowerEU, má v Polsku zásadní význam pro dosažení zelené a digitální transformace, zvýšení hospodářské a sociální odolnosti a zajištění vyváženého územního rozvoje.
- (31) Kromě hospodářských a sociálních výzev, jimiž se zabývá plán pro oživení a odolnost a programy politiky soudržnosti, čelí Polsko řadě dalších výzev v souvislosti s investičním prostředím, energetickou politikou a zelenou transformací.
- (32) Nezávislost, účinnost a kvalita soudního systému mají zásadní význam pro stabilní a předvídatelné podnikatelské prostředí, jakož i příznivé investiční prostředí. Ty pak hrají důležitou úlohu při dosahování udržitelného hospodářského růstu ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Investiční prostředí v Polsku nadále zhoršují vážné obavy týkající se právního státu, včetně nezávislosti soudnictví, jak je uvedeno v rozsudcích Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) a Evropského soudu pro lidská práva. Kromě toho dne 15. února 2023 podala Komise žalobu na Polsko k Soudnímu dvoru z důvodu porušení práva Unie ze strany polského Ústavního soudu a jeho judikatury, což jsou porušení, která obzvláště zpochybňují přednost práva Unie.

(33) Polské skladbě zdrojů energie výrazně dominují fosilní paliva, přičemž uhlí tvořilo v roce 2021 přibližně 60 % a obnovitelné zdroje energie pouze 13 %. Polsko přestalo od dubna 2022 dovážet z Ruska zemní plyn a od února 2023 také ropu. Dopad těchto kroků na bezpečnost dodávek energie v zemi byl snížen díky úsilí o diverzifikaci z posledních let. Rychlost dekarbonizace je v Polsku podstatně nižší než v dalších členských státech. Polsko má stále velký prostor pro řešení regulačních a administrativních překážek bránících rychlejšímu zavádění obnovitelných zdrojů energie. Zvýšení výroby energie z obnovitelných zdrojů je klíčem k dekarbonizaci polského hospodářství a k dosažení klimatické neutrality. Aby Polsko uvolnilo potenciál obnovitelných zdrojů, musí zlepšit své vnitřní sítě pro přenos a distribuci energie, jakož i sítě pro ukládání energie, a reformovat své právní prostředí. Polsko by mělo zejména zavést opatření k odstranění překážek povolovacího postupu pro obnovitelné zdroje energie. Tato opatření by se měla zaměřit na: i) urychlení začlenění obnovitelných zdrojů energie do územních plánů; ii) zřizování vhodných oblastí pro obnovitelné zdroje energie; iii) změny pravidel týkajících se povolování připojení k elektrizační soustavě a iv) modernizace zastaralých a neefektivních distribučních sítí. Jsou zapotřebí další reformy s cílem: i) umožnit průmyslu těžit z čisté energie prostřednictvím dlouhodobých smluv o dodávkách energie a poptávce po energii, jako jsou smlouvy o nákupu energie; ii) odstranit omezení týkající se energetických společností a iii) podporovat zavádění obnovitelných zdrojů energie v odvětví centrálního zásobování teplem.

- (34) Spotřeba zemního plynu v Polsku klesla v období od srpna 2022 do března 2023 o 13 % ve srovnání s průměrnou spotřebou plynu za stejné období v předchozích pěti letech, což je mírně pod cílem snížení o 15 % stanoveným v nařízení Rady (EU) 2022/1369¹⁶. Polsko se vyzývá, aby zvýšilo své úsilí o dočasné snížení poptávky po plynu až do 31. března 2024 v souladu s nařízením Rady (EU) 2023/706¹⁷. Navzdory řadě zavedených opatření k omezení poptávky po energii je třeba vyvinout další úsilí ke zlepšení energetické účinnosti, zejména u obytných budov a systémů centrálního zásobování teplem. Konečná spotřeba energie v Polsku v roce 2021 činila 75,2 Mtoe a v posledních deseti letech se zvyšovala. Více než polovinu energetické náročnosti obytných budov v souvislosti s vytápěním v současné době uspokojuje uhlí, a to buď přímým využitím, nebo nepřímo prostřednictvím centrálního zásobování teplem. Obytné budovy však zůstávají z velké části energeticky neúčinné, což přispívá k vyšším investičním potřebám ve srovnání s dalšími členskými státy. Kromě toho odvětví centrálního zásobování teplem vyžaduje cílené reformy a intenzivnější investice, které urychlí jeho dekarbonizaci, zvýší jeho účinnost a zajistí jeho dlouhodobou finanční životaschopnost.
- (35) V období 2005–2021 vzrostly v Polsku emise skleníkových plynů z vnitrostátní dopravy (s výjimkou letecké dopravy) o 88,3 %, což je v příkrém rozporu s průměrným poklesem o 7,5 % v Unii. I s dodatečnými opatřeními obsaženými v polském vnitrostátním plánu v oblasti energetiky a klimatu se předpokládá, že do roku 2030 budou emise skleníkových plynů z tohoto odvětví stále o 56 % vyšší než v roce 2005. V návaznosti na reformy a investice do polského plánu pro oživení a odolnost je třeba vyvinout další úsilí na podporu udržitelných druhů veřejné dopravy. Elektrifikace vnitrostátní dopravy musí jít ruku v ruce s dekarbonizací dodávek elektřiny, aby se emise v těchto odvětvích účinně snížily.

¹⁶ Nařízení Rady (EU) 2022/1369 ze dne 5. srpna 2022 o koordinovaných opatřeních ke snížení poptávky po plynu (Úř. věst. L 206, 8.8.2022, s. 1).

¹⁷ Nařízení Rady (EU) 2023/706 ze dne 30. března 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2022/1369, pokud jde o prodloužení období snižování poptávky u opatření ke snižování poptávky po plynu a posílení podávání zpráv a sledování jejich provádění (Úř. věst. L 93, 31.3.2023, s. 1).

- (36) Přejít na hospodářství s nulovými čistými emisemi je komplikován nedostatkem pracovních sil a dovedností v odvětvích a povoláních, která jsou klíčová pro zelenou transformaci, včetně výroby, zavádění a údržby technologií s nulovými čistými emisemi. Aby se snížil nedostatek dovedností a podpořilo se začlenění a přerozdělení pracovních sil, jsou zásadně důležité vysoce kvalitní systémy vzdělávání a odborné přípravy, které budou reagovat na měnící se potřeby trhu práce, a cílená opatření pro prohlubování dovedností a změny kvalifikace. Pro zapojení nevyužívané nabídky pracovních sil je zapotřebí, aby tato opatření byla přístupná, zejména pro jednotlivce a v odvětvích a regionech, jichž se zelená transformace dotýká nejvíce. V Polsku se v souvislosti se zelenou transformací v posledních letech zvýšil nedostatek pracovních sil v klíčových odvětvích, což je rovněž spojeno s nedostatkem příslušných dovedností, a tvoří se tak překážky při přechodu na hospodářství s nulovými čistými emisemi. Nedostatek pracovních sil byl v roce 2022 uváděn jako jeden z faktorů omezujících výrobu v průmyslu (63,4 % podniků) a ve stavebnictví (74,6 % podniků).
- (37) Na základě posouzení Komise přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2023 a její stanovisko¹⁸ je promítnuto do doporučení č. 1,

¹⁸ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

DOPORUČUJE Polsku v období 2023–2024:

1. Ukončit co nejdříve v letech 2023 a 2024 mimořádná podpůrná opatření v oblasti energetiky a použít související úspory ke snížení schodku veřejných financí. Pokud by si nový nárůst cen energií vyžádal nová nebo pokračující podpůrná opatření, zajistit, aby tato podpůrná opatření byla zaměřena na ochranu zranitelných domácností a podniků, aby byla fiskálně dostupná a zachovávala stimuly k úsporám energií.

Zajistit obezřetnou fiskální politiku, zejména omezením nominálního růstu čistých primárních výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů v roce 2024 na nejvýše 7,8 %¹⁹.

Zachovat veřejné investice financované z vnitrostátních zdrojů a zajistit účinné využívání grantů z nástroje i dalších fondů Unie, především za účelem podpory zelené a digitální transformace.

Pro období po roce 2024 pokračovat ve střednědobé fiskální strategii postupné a udržitelné konsolidace spojené s investicemi a reformami napomáhajícími vyššímu udržitelnému růstu, aby bylo dosaženo obezřetné střednědobé fiskální pozice.

Zlepšit účinnost veřejných výdajů, mimo jiné lepším zacílením sociálních dávek. Zajistit přiměřenost budoucích důchodových dávek a udržitelnost důchodového systému přijetím opatření ke zvýšení skutečného věku odchodu do důchodu a reformou preferenčních penzijních plánů.

¹⁹ To podle odhadů odpovídá ročnímu zlepšení strukturálního rozpočtového salda v roce 2024 ve výši alespoň 0,5 % HDP, jak je popsáno ve 23. bodě odůvodnění.

2. Urychleně splnit požadované milníky a cíle související s ochranou finančních zájmů Unie, aby se umožnilo rychlé a soustavné provádění polského plánu pro oživení a odolnost. Urychleně dokončit kapitolu REPowerEU, aby bylo možné co nejdříve zahájit její provádění. Pokračovat v rychlém provádění programů politiky soudržnosti a zajistit jejich úzkou doplňkovost a součinnost s plánem pro oživení a odolnost.
3. Zlepšit investiční prostředí, mimo jiné zajištěním nezávislosti soudnictví.
4. Urychlit postupné snižování spotřeby fosilních paliv a zavádění obnovitelné energie. Reformovat právní rámec pro povolování připojení k elektrizační soustavě a pro obnovitelné zdroje energie, včetně energetických společností, biometanu a obnovitelného vodíku. Provádět opatření na podporu úspor energie a snížení poptávky po plynu. Zvýšit investice do energetické účinnosti budov a dekarbonizovat dodávky tepla v centrálním zásobování teplem s cílem řešit energetickou chudobu. Dále podporovat udržitelné druhy veřejné dopravy. Zintenzivnit politické úsilí zaměřené na poskytování a získávání dovedností a schopností potřebných pro zelenou transformaci, včetně renovace budov.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně
