



Bruxelles, 30. lipnja 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

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. preth. dok.:	9847/1/23 REV 1
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 621 final
Predmet:	PREPORUKA VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2023.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, o kojem su raspravljali Vijeće i Europsko vijeće na temelju prijedloga Komisije COM(2023) 621 final.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2023.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća² kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”) stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i uključivom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno reformi i ulaganja u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma ažuriran je 30. lipnja 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.

² Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

- (2) Komisija je 22. studenoga 2022. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2023., čime je označen početak europskog semestra 2023. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 23. ožujka 2023. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta za 2023., koji se temelje na četirima dimenzijama konkurentne održivosti. Komisija je 22. studenoga 2022. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća³ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2023., u kojem Poljska nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama. Stoga nije potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 16. svibnja 2023. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴, a 13. ožujka 2023. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.
- (3) Iako gospodarstva Unije pokazuju iznimnu otpornost, geopolitički kontekst i dalje ima negativan utjecaj. Čvrsto stojeći uz Ukrajinu, Unija je svoj program gospodarske i socijalne politike usmjerila na smanjivanje negativnih posljedica energetske šokova na ranjiva kućanstva i poduzeća u kratkoročnom razdoblju te na nastavak rada na zelenoj i digitalnoj tranziciji, potpori održivom i uključivom rastu, očuvanju makroekonomske stabilnosti i povećanju otpornosti u srednjoročnom razdoblju. U velikoj mjeri usmjerena i na povećanje konkurentnosti i produktivnosti Unije.

³ Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.).

⁴ Preporuka Vijeća od 16. svibnja 2023. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 180, 23.5.2023., str. 1).

- (4) Komisija je 1. veljače 2023. objavila komunikaciju naslovljenu „Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija” („Industrijski plan u okviru zelenog plana”). Cilj Industrijskog plana u okviru zelenog plana povećanje je konkurentnosti industrije Unije s nultom neto stopom emisija i podupiranje brzog prelaska na klimatsku neutralnost. Njime se dopunjuju postojeći napori u okviru europskog zelenog plana i plana REPowerEU. Njegov je cilj također omogućiti poticajnije okruženje za povećanje Unijinih proizvodnih kapaciteta za tehnologije i proizvode s nultom neto stopom emisija koji su potrebni za ostvarenje Unijinih ambicioznih klimatskih ciljeva te osigurati pristup relevantnim kritičnim sirovinama, među ostalim diversifikacijom nabave, primjerenim iskorištavanjem geoloških resursa u državama članicama i maksimalnim povećanjem recikliranja sirovina. Industrijski plan u okviru zelenog plana temelji se na četiri stupa: predvidljivom i pojednostavnjenom regulatornom okruženju, bržem pristupu financijskim sredstvima, unapređenju vještina i otvorenoj trgovini za otporne lance opskrbe. U cilju rada na regulatornom okviru za poticanje rasta Komisija je 16. ožujka 2023. objavila dodatnu komunikaciju naslovljenu „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”, koja se temelji na devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. U njoj se utvrđuju prioriteti politike koji se odnose na aktivno osiguravanje strukturnih poboljšanja, dobro usmjerena ulaganja i regulatorne mjere za dugoročnu konkurentnost Unije i njezinih država članica. Preporuke navedene u nastavku doprinose ostvarenju tih prioriteta.

- (5) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2023. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020. i 2022. i dalje su jednako relevantne za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.
- (6) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća⁵ („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. To će doprinijeti energetske sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, dok će se istodobno povećavati uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Uredbom o planu REPowerEU državama članicama omogućuje se da u svoje nacionalne planove za oporavak i otpornost dodaju novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirale ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU. Tim reformama i ulaganjima doprinijet će se i povećanju konkurentnosti industrije Unije s nultom neto stopom emisija, kako je navedeno u Industrijskom planu u okviru zelenog plana, i provedbi preporuka za pojedinu zemlju koje se odnose na energetiku i upućene su državama članicama 2022. i, ako je primjenjivo, 2023. Uredbom o planu REPowerEU uvodi se nova kategorija bespovratne financijske potpore koja se državama članicama stavlja na raspolaganje za financiranje novih reformi i ulaganja u energetici u okviru njihovih planova za oporavak i otpornost.

⁵ Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredbi (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.).

(7) Komisija je 8. ožujka 2023. donijela Komunikaciju o smjernicama za fiskalnu politiku u 2024. („Komunikacija od 8. ožujka 2023.“). Cilj joj je državama članicama pomoći u pripremi programa stabilnosti i konvergencije i tako ojačati koordinaciju politika. Podsjetila je na to da će se opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu deaktivirati krajem 2023. U razdoblju 2023. – 2024. Komisija je pozvala je na provedbu fiskalnih politika kojima se osigurava srednjoročna održivost duga i održivo povećava potencijalni rast te je pozvala države članice da u svojim programima stabilnosti i konvergencije za 2023. navedu kako će svojim fiskalnim planovima osigurati usklađenost s referentnom vrijednosti od 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) utvrđenu Ugovorom te osigurati uvjerljivo i kontinuirano smanjenje duga ili zadržavanje duga na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Komisija je države članice pozvala i da postupno ukinu nacionalne fiskalne mjere uvedene za zaštitu kućanstava i poduzeća od naglog porasta cijena energije, počevši od najmanje ciljanih mjera. Navela je da bi, bude li mjere potpore trebalo produljiti zbog novih pritisaka na cijene energije, države članice takve mjere trebale bolje usmjeriti na ranjiva kućanstva i poduzeća. Komisija je navela da bi fiskalne preporuke bile kvantificirane i diferencirane. Nadalje, kao što je predloženo u njezinoj Komunikaciji od 9. studenoga 2022. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a, fiskalne preporuke izradile bi se na temelju neto primarnih rashoda. Preporučila je da sve države članice nastave štiti ulaganja koja financira država i osiguraju djelotvorno korištenje sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije, posebno za potrebe ciljeva zelene i digitalne tranzicije i otpornosti. Komisija je navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023., u skladu s postojećim pravnim odredbama.

- (8) Komisija je 26. travnja 2023. predstavila zakonodavne prijedloge za provedbu opsežne reforme Unijinih pravila gospodarskog upravljanja. Glavni je cilj tih prijedloga ojačati održivost javnog duga i reformama i ulaganjima promicati održiv i uključiv rast u svim državama članicama. Komisija svojim prijedlozima želi unaprijediti nacionalnu odgovornost, pojednostavniti okvir i pozornost u većoj mjeri usmjeriti na srednjoročno razdoblje, u kombinaciji s djelotvornom i koherentnijom provedbom. U skladu sa zaključcima Vijeća od 14. ožujka 2023. o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a cilj je da se zakonodavni rad dovrši 2023.
- (9) Poljska je 3. svibnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 17. lipnja 2022. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske⁶. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Poljska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nije poništeno.

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

- (10) Poljska je 27. travnja 2023. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2023. i svoj Program konvergencije za 2023., u skladu s člankom 8. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2023. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Poljske o napretku ostvarenom u provedbi plana za oporavak i otpornost.
- (11) Komisija je 24. svibnja 2023. objavila Izvješće za Poljsku za 2023. U njemu je ocijenjen napredak Poljske u smislu relevantnih preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2022. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Poljske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Poljske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

- (12) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, deficit opće države u Poljskoj povećao se s 1,8 % BDP-a u 2021. na 3,7 % BDP-a u 2022., dok je dug opće države pao s 53,6 % BDP-a krajem 2021. na 49,1 % BDP-a krajem 2022. Komisija je 24. svibnja 2023. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom se izvješću razmatra proračunsko stanje Poljske jer je njezin deficit opće države 2022. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. U izvješću je zaključeno da kriterij deficita nije ispunjen. U skladu s Komunikacijom od 8. ožujka 2023. Komisija nije predložila pokretanje novih postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2023. Komisija je zatim navela da će Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita u proljeće 2024. na temelju podataka o realizaciji za 2023. Poljska bi to trebala uzeti u obzir pri izvršenju svojeg proračuna za 2023. i pripremi nacrtu proračunskog plana za 2024.
- (13) Na saldo opće države utjecale su mjere fiskalne politike poduzete radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. U 2022. te su mjere fiskalne politike koje su utjecale na smanjenje prihoda uključivale smanjenje stopa poreza na dodanu vrijednost i trošarina na energiju i goriva, dok su mjere fiskalne politike koje su utjecale na povećanje rashoda uključivale novčane subvencije i ograničenje cijena električne energije za kućanstva te subvencije za troškove plina za poduzeća. Komisija procjenjuje da je u 2022. neto proračunski trošak tih mjera iznosio 1,9 % BDP-a. Na saldo opće države utjecao je i proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, procijenjen na 0,5 % BDP-a 2022. Istodobno je procijenjeni trošak privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 pao s 2,4 % BDP-a u 2021. na 0,7 % BDP-a u 2022.

- (14) Vijeće je 18. lipnja 2021. preporučilo Poljskoj⁷ da u 2022. provodi poticajan smjer fiskalne politike, uključujući poticaj iz Mehanizma za oporavak i otpornost, te očuva ulaganja koja financira država.
- (15) Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike⁸ bio je u 2022. poticajan, na –3,0 % BDP-a, što je u skladu s preporukom Vijeća. Poljska je u skladu s preporukom Vijeća nastavila pružati potporu oporavku ulaganjima koja su financirana sredstvima iz Mehanizma. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije iznosili su 1,0 % BDP-a u 2022. (1,3 % BDP-a u 2021.). Ulaganja koja financira država imala su ekspanzivan učinak od 0,2 postotna boda na smjer fiskalne politike⁹. Poljska je stoga, u skladu s preporukom Vijeća, očuvala ulaganja koja financira država. Ujedno je rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) imao ekspanzivan učinak od 2,3 postotna boda na smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključivao je dodatni učinak mjera poduzetih za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije (dodatni neto proračunski trošak od 1,9 % BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (0,5 % BDP-a). Poljska je stoga u dovoljnoj mjeri zadržala pod kontrolom rast tekućih rashoda koje financira država.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 98.).

⁸ Smjer fiskalne politike mjeri se kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda), isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19, ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast. Za više detalja vidjeti okvir 1 u tablicama s fiskalnim statističkim podacima.

⁹ Ostali kapitalni rashodi koje financira država imali su ekspanzivan učinak od 0,8 postotnih bodova BDP-a, što je uglavnom posljedica državne potpore financijskim institucijama.

- (16) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu konvergencije za 2023. u skladu je s Komisijinom proljetnom prognozom za 2023. i nakon toga. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 0,9 % u 2023. i za 2,8 % u 2024. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se nešto manji rast realnog BDP-a od 0,7 % u 2023. i 2,7 % u 2024., uglavnom zbog nižeg predviđenog doprinosa domaćoj potrošnji.
- (17) Vlada u Programu konvergencije za 2023. očekuje da će se deficit opće države u 2023. povećati na 4,7 % BDP-a. Povećanje u 2023. uglavnom je rezultat povećane potrošnje za obranu, zdravstvo, plaće u javnom sektoru i indeksaciju mirovina, dok će troškovi mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije ostati povišeni. Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati s 49,1 % BDP-a krajem 2022. na 50,5 % BDP-a krajem 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 5,0 % BDP-a za 2023. To je više od deficita predviđenog u Programu konvergencije za 2023., uglavnom zbog mjera izvanredne pomoći poljoprivrednicima koje još nisu bile navedene u Programu konvergencije za 2023. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 50,5 % krajem 2023.

(18) Očekuje se da će na saldo opće države u 2023. i dalje utjecati mjere poduzete radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije. Uglavnom se sastoje od novih mjera kao što su programi zamrzavanja cijena električne energije i plina te mjere potpore energetske intenzivnim industrijama. Trošak tih mjera djelomično se kompenzira porezima na neočekivanu dobit proizvođača plina i električne energije. Uzimajući u obzir te prihode, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. neto proračunski trošak tih mjera potpore iznositi 1,7 % BDP-a¹⁰. Čini se da većina mjera u 2023. nije usmjerena na najranjivija kućanstva i poduzeća i da ne šalju jasan cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost. Stoga se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. procjenjuje da će iznos ciljanih mjera potpore koji treba uzeti u obzir pri ocjeni usklađenosti s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022.¹¹ iznositi 0,2 % BDP-a u 2023. (u usporedbi s 0,1 % BDP-a u 2022.). Procjenjuje se da će proračunski trošak pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine smanjiti za 0,2 postotna boda BDP-a u odnosu na 2022. Naposljetku, očekuje se da će saldu opće države 2023. pogodovati postupno ukidanje privremenih hitnih mjera povezanih s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19, koje su procijenjene na 0,7 % BDP-a.

¹⁰ Taj iznos predstavlja razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera, uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹¹ Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2022. (SL C 334, 1.9.2022., str. 171.)

- (19) U svojoj Preporuci od 12. srpnja 2022. Vijeće je preporučilo da Poljska poduzme mjere čiji je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike¹², uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Poljska bi se istodobno trebala pripremiti za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Poljskoj je bilo preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

¹² Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2023. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje Poljske, koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 15,5 % u nominalnom smislu.

(20) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan ($-0,8$ % BDP-a), u kontekstu visoke inflacije. To je u skladu s ekspanzivnim smjerom fiskalne politike u 2022. ($-3,0$ % BDP-a). Predviđa se da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) u 2023. imati ekspanzivan učinak od $0,8$ % BDP-a na smjer fiskalne politike. To uključuje povećani trošak ciljanih mjera potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije za $0,1$ % BDP-a. To uključuje i niže troškove pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine (za $0,2$ % BDP-a). Stoga ekspanzivni učinak neto primarnih tekućih rashoda koje financira država nije rezultat ciljane potpore kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanja cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Na ekspanzivni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država utječu neciljane energetske mjere, veća potrošnja za obranu i zdravstvo te trajno povećanje plaća u javnom sektoru i socijalnih naknada. Ukupno gledajući, predviđeni rast primarnih tekućih rashoda koje financira država nije u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Predviđa se da će rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma i sredstvima iz drugih fondova Unije u 2023. iznositi $1,8$ % BDP-a, a da će ulaganja koja financira država imati kontrakcijski učinak na smjer fiskalne politike od $0,2$ postotna boda¹³. Stoga Poljska planira financirati dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije te se ne predviđa da će očuvati ulaganja koja financira država. Planira financirati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost u područjima kao što su energetska učinkovitost zgrada, energija vjetra na kopnu i na moru, skladištenje energije, modernizacija mreža, proizvodnja vodika i održiva mobilnost, koja se financiraju iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

¹³ Predviđa se da će ostali kapitalni rashodi koje financira država imati kontrakcijski učinak od $0,6$ postotnih bodova BDP-a, što je rezultat učinka ukidanja državne potpore financijskim institucijama 2022.

- (21) Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se deficit opće države u 2024. smanjiti na 3,4 % BDP-a. Smanjenje u 2024. uglavnom je rezultat ukidanja mjera potpore povezanih s energetsom krizom. Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se krajem 2024. udio duga opće države u BDP-u povećati na 52,4 %. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se državni deficit od 3,7 % BDP-a u 2024. To je više od deficita predviđenog u Programu konvergencije za 2023., uglavnom zbog mjera koje još nisu navedene u njemu. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se sličan udio duga opće države u BDP-u od 53,0 % krajem 2024.
- (22) U Programu konvergencije za 2023. predviđa se postupno ukidanje većine mjera energetske potpore u 2024. Komisija trenutačno procjenjuje da će u 2024. neto trošak mjera energetske potpore iznositi 0,3 % BDP-a. To se temelji na pretpostavci da neće biti novih povećanja cijene energije. Čini se da većina mjera energetske potpore za koje se zasad planira da ostanu na snazi tijekom 2024. nije usmjerena na ranjiva kućanstva i da ne šalje jasan cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost.

- (23) U Uredbi (EZ) br. 1466/97 poziva se na godišnje poboljšanje strukturnog proračunskog salda prema srednjoročnom proračunskom cilju, s 0,5 % BDP-a kao mjerilom¹⁴. S obzirom na fiskalnu održivost i potrebu za smanjenjem deficita na razinu ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom, Komisija smatra da bi za 2024. bilo primjereno poboljšanje strukturnog salda od najmanje 0,5 % BDP-a. Da bi se postiglo to poboljšanje, i u skladu s metodologijom Komisije, rast neto primarnih rashoda koje financira država¹⁵ ne bi u 2024. smio biti veći od 7,8 %, što se navodi i u ovoj Preporuci. Istodobno bi trebalo postupno ukinuti preostale mjere energetske potpore (koje Komisija trenutačno procjenjuje na 1,7 % BDP-a u 2023.), ako to dopuštaju kretanja energetske tržišta i počevši od mjera koje su najmanje ciljane, a s time povezane uštede trebalo bi iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Prema Komisijinim procjenama to bi dovelo do rasta neto primarnih rashoda ispod preporučenog maksimalnog rasta za 2024. Osim toga, prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. rast neto primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. nije u skladu s Preporukom Vijeća od 12. srpnja 2022. Bude li to potvrđeno, bilo bi primjereno da rast neto primarnih rashoda u 2024. bude niži.
- (24) Uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2023. predviđa se rast neto primarnih rashoda koje financira država od 5,6 % u 2024., što je niže od preporučene stope rasta. Prilagodba koja se predviđa u Komisijinoj prognozi 2023. nešto je manja od ušteda koje bi se ostvarile od potpunog ukidanja mjera energetske potpore jer se predviđa da će neke od tih mjera ostati na snazi u 2024.

¹⁴ Člankom 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 također se zahtijeva prilagodba za više od 0,5 % BDP-a za države članice čija razina duga prelazi 60 % BDP-a ili koje imaju znatne rizike u pogledu održivosti sveukupnog duga.

¹⁵ Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući rashode za kamate i rashode za cikličnu nezaposlenost.

- (25) Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će u 2024. državna ulaganja ostati stabilna na 4,2 % BDP-a, što je slična razina kao 2023. U Programu konvergencije za 2023. upućuje se na reforme i ulaganja za koje se očekuje da će doprinijeti fiskalnoj održivosti te održivom i uključivom rastu. To uključuje reforme fiskalnog okvira, koje su također dio plana za oporavak i otpornost.
- (26) U Programu konvergencije za 2023. navedeni su srednjoročni fiskalni ciljevi do 2026. Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se deficit opće države smanjiti na 2,9 % BDP-a u 2025. i ostati na toj razini u 2026. Stoga se planira da će se deficit opće države u 2025. smanjiti ispod 3 % BDP-a. Prema Programu konvergencije za 2023. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u povećati s 52,4 % BDP-a krajem 2024. na 55,4 % BDP-a do kraja 2026.
- (27) I dalje postoji znatan prostor za povećanje učinkovitosti javne potrošnje na socijalne naknade. Socijalne naknade i dalje uglavnom nisu ciljne i nema načina da se provjeri njihova opravdanost na razini kućanstva. Javna sredstva bila bi učinkovitije iskorištena za suzbijanje siromaštva i pomoć najpotrebitijima da se naknade bolje usmjere.
- (28) Brzo starenje stanovništva stvara teškoće poljskom mirovinskom sustavu. U sadašnjem se mirovinskom sustavu pretpostavljena dob za umirovljenje ne povećava bez obzira na to što prosječni očekivani životni vijek i godine provedene u mirovini stalno rastu. Trenutačni model s definiranim doprinosima čini sustav financijski uravnoteženim, ali bi doveo do znatnog pada budućih mirovinskih naknada u odnosu na zadnju plaću. To bi značilo da bi velik dio umirovljenika bio izložen riziku od siromaštva. Iz Komisijine je analize vidljivo da bi Poljska do 2070. trebala potrošiti dodatnih 6,7 % BDP-a samo da bi zadržala naknade na razini sličnoj sadašnjoj. Zahvaljujući nedavnim promjenama općeg mirovinskog sustava i skupim posebnim mirovinskim sustavima sadašnjim su se umirovljenicima mirovine osjetno povećale. Na taj su način smanjeni poticaji za rad dulje od relativno niske dobi za umirovljenje, koja je 60 godina za žene i 65 godina za muškarce, te su povećani pritisci na potrošnju povezani sa starenjem stanovništva.

(29) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Budući da je donesen kasno, u lipnju 2022., provedba poljskog plana za oporavak i otpornost znatno kasni. Jačanje neovisnosti i nepristranosti sudova te rješavanje pitanja sudaca na koje se odnose odluke Disciplinskog vijeća Vrhovnog suda u disciplinskim predmetima i predmetima povezanima s imunitetom sudaca preduvjeti su da Komisija isplati bilo kakva plaćanja zemlji i osigura zaštitu financijskih interesa Unije, što bi omogućilo brzu i stabilnu provedbu plana. Poljska je počela provoditi ključne mjere iz plana za oporavak i otpornost, među njima i reforme u područjima fiskalnog okvira, zdravstvene zaštite, digitalne tranzicije, energetske učinkovitosti i tržišta rada. Iako Poljska nije službeno dostavila dopune planu ni poglavlje o planu REPowerEU, trenutačno se vode razgovori s Komisijom. U skladu s člankom 14. stavkom 6. Uredbe (EU) 2021/241 Poljska je 31. ožujka 2023. obavijestila o namjeri da iz Mehanizma zatraži dodatnu potporu u obliku zajma u iznosu 23 milijardi EUR. Brzo uključivanje novog poglavlja o planu REPowerEU u plan za oporavak i otpornost omogućit će financiranje dodatnih reformi i ulaganja za potporu strateškim ciljevima Poljske u području energetike i zelene tranzicije. Sustavno i učinkovito uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika te opća kvaliteta socijalnog dijaloga i dalje su važni za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira tog plana, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.

- (30) Komisija je sve programske dokumente kohezijske politike Poljske odobrila u 2022. Brza provedba programâ kohezijske politike, uz komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, iznimno je važna za ostvarenje zelene i digitalne tranzicije, povećanje gospodarske i socijalne otpornosti te uravnotežen teritorijalni razvoj u Poljskoj.
- (31) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost i programima kohezijske politike, Poljska se suočava s brojnim dodatnim izazovima koji se odnose na ulagačku klimu, energetska politiku i zelenu tranziciju.
- (32) Neovisnost, učinkovitost i kvaliteta pravosudnog sustava ključni su za stabilno i predvidljivo poslovno okruženje, kao i za povoljnu ulagačku klimu. Imaju važnu ulogu u postizanju održivog gospodarskog rasta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Ulagačku klimu u Poljskoj i dalje narušavaju ozbiljne bojazni u pogledu vladavine prava, uključujući neovisnost pravosuđa, kako je utvrđeno u presudama Suda Europske unije („Sud”) i Europskog suda za ljudska prava. Usto, Komisija je 15. veljače 2023. na Sudu Europske unije pokrenula postupak protiv Poljske zbog povreda prava Unije koje čine poljski Ustavni sud i njegova sudska praksa, osobito povreda kojima se dovodi u pitanje nadređenost prava Unije.

(33) U strukturi izvora energije u Poljskoj uvelike prevladavaju fosilna goriva, pri čemu je udio ugljena 2021. bio oko 60 %, a obnovljivih izvora energije samo 13 %. Poljska od travnja 2022. više ne uvozi prirodni plin iz Rusije, a naftu od veljače 2023. Utjecaj koji to ima na sigurnost opskrbe energijom u zemlji ublažava naporima koje posljednjih godina ulaže u diversifikaciju. Poljska dekarbonizaciju provodi znatno sporije nego druge države članice. I dalje ima dovoljno prostora za uklanjanje regulatornih i administrativnih zapreka bržem uvođenju energije iz obnovljivih izvora. Povećanje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora ključno je za dekarbonizaciju poljskog gospodarstva i postizanje klimatske neutralnosti. Da bi iskoristila potencijal obnovljivih izvora energije, Poljska treba poboljšati unutarnje mreže za prijenos i distribuciju energije, kao i mreže za skladištenje energije, te reformirati regulatorno okruženje. Poljska bi ponajprije trebala provesti mjere za uklanjanje zapreka u postupku izdavanja dozvola za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora. Te bi se mjere trebale odnositi na: i. ubrzavanje uključivanja proizvodnje energije iz obnovljivih izvora u prostorne planove, ii. utvrđivanje glavnih područja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, iii. izmjenu pravila o dozvolama za priključenje na mrežu, i iv. modernizaciju zastarjelih i neučinkovitih distribucijskih mreža. Dodatne su reforme potrebne kako bi se: i. omogućilo industriji da ostvaruje korist od čiste energije sklapanjem dugoročnih ugovora za opskrbu i potrošnju električne energije, kao što su ugovori o kupnji energije, ii. uklonila ograničenja za energetske zajednice i iii. pospješilo korištenje energije iz obnovljivih izvora u sektoru centraliziranog grijanja.

- (34) U Poljskoj je od kolovoza 2022. do ožujka 2023. potrošnja prirodnog plina smanjena za 13 % u odnosu na prosječnu potrošnju plina u istom razdoblju u proteklih pet godina, što je nešto manje od ciljnog smanjenja od 15 % utvrđenog u Uredbi Vijeća (EU) 2022/1369¹⁶. Poljska se potiče da uloži veće napore u privremeno smanjenje potražnje za plinom do 31. ožujka 2024. u skladu s Uredbom Vijeća (EU) 2023/706¹⁷. Iako je na snazi niz mjera za ograničavanje potrošnje energije, potrebno je još više raditi na poboljšanju energetske učinkovitosti, osobito stambenih zgrada i sustava centraliziranog grijanja. Krajnja potrošnja energije u Poljskoj 2021. iznosila je 75,2 Mtoe i posljednje je desetljeće u porastu. Trenutačno se više od polovine energetske potrošnje stambenih zgrada za grijanje pokriva ugljenom, bilo izravnom upotrebom bilo neizravno u centraliziranom grijanju. Stambene su zgrade, međutim, i dalje uglavnom energetske neučinkovite, što povećava potrebe za ulaganjima u usporedbi s drugim državama članicama. Usto, da bi se ubrzala dekarbonizacija, povećala učinkovitost i osigurala dugoročna financijska održivost sektora centraliziranog grijanja, potrebno ga je ciljano reformirati i više u njega ulagati.
- (35) Od 2005. do 2021. emisije stakleničkih plinova iz domaćeg prometa u Poljskoj, osim zračnog prometa, povećale su se za 88,3 %, što je u oštroj suprotnosti s prosječnim smanjenjem u Uniji za 7,5 %. Čak i uz dodatne mjere uključene u poljski energetske i klimatski plan, predviđa se da će do 2030. emisije stakleničkih plinova iz tog sektora i dalje biti 56 % veće nego 2005. Oslanjajući se na reforme i ulaganja iz plana za otpornost i oporavak Poljske, potrebno je dodatno raditi na promicanju održivih vrsta javnog prijevoza. Elektrifikacija domaćeg prometa mora ići ukorak s dekarbonizacijom opskrbe električnom energijom kako bi se sektorske emisije doista smanjile.

¹⁶ Uredba Vijeća (EU) 2022/1369 od 5. kolovoza 2022. o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom (SL L 206, 8.8.2022., str. 1.).

¹⁷ Uredba Vijeća (EU) 2023/706 od 30. ožujka 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2022/1369 u pogledu produljenja razdoblja za smanjenje potražnje kad je riječ o mjerama za smanjenje potražnje za plinom i pooštavanja obveze izvješćivanja i praćenja njihove provedbe (SL L 93, 31.3.2023., str. 1.).

- (36) Manjak radne snage i vještina u sektorima i zanimanjima koji su važni za zelenu tranziciju, uključujući proizvodnju te uvođenje i održavanje tehnologija s nultom neto stopom emisija, stvara prepreke prelasku na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija. Visokokvalitetni sustavi obrazovanja i osposobljavanja prilagođeni promjenjivim potrebama tržišta rada i ciljane mjere usavršavanja i prekvalifikacije bitni su za smanjenje nedostatka vještina te promicanje uključivanja na tržište rada i preraspodjele radne snage. Da bi se oslobodio neiskorišteni potencijal ponude radne snage, te mjere trebaju biti dostupne, posebno pojedincima te u sektorima i regijama na koje će zelena tranzicija najviše utjecati. U Poljskoj se, u kontekstu zelene tranzicije, posljednjih godina povećao manjak radne snage u ključnim sektorima, dijelom i zbog nedostatka relevantnih vještina, što stvara zapreke prelasku na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija. Manjak radne snage naveden je 2022. kao jedan od čimbenika koji ograničava proizvodnju u industriji (za 63,4 % poduzeća) i građevinarstvu (za 74,6 % poduzeća).
- (37) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2023. i njegovo je mišljenje¹⁸ navedeno u preporuci br. 1,

¹⁸ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Poljska u 2023. i 2024. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. U 2023. i 2024. što prije postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore koje su na snazi i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, osigurati da takve mjere potpore budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno pristupačne te da očuvaju poticaje za smanjenje potrošnje energije.

Osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država u 2024. na najviše 7,8 %¹⁹.

Očuvati javna ulaganja koja financira država i osigurati učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije.

U razdoblju nakon 2024. nastaviti provoditi srednjoročnu fiskalnu strategiju postupne i održive konsolidacije, u kombinaciji s ulaganjima i reformama koji potiču veći održivi rast, s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija.

Poboljšati učinkovitost javne potrošnje, među ostalim boljim usmjeravanjem socijalnih naknada. Osigurati primjerenost budućih mirovinskih naknada te održivost mirovinskog sustava poduzimanjem mjera za povećanje stvarne dobi za umirovljenje i reformom sustava povlaštenih mirovina.

¹⁹ Procjenjuje se da to odgovara godišnjem poboljšanju strukturnog proračunskog salda od najmanje 0,5 % BDP-a za 2024., kako je opisano u uvodnoj izjavi 23.

2. Hitno ostvariti potrebne ključne etape i ciljne vrijednosti povezane sa zaštitom financijskih interesa Unije kako bi se omogućila brza i stabilna provedba plana za oporavak i otpornost. Brzo finalizirati poglavlje o planu REPowerEU kako bi ga se što prije počelo provoditi. Nastaviti brzu provedbu programâ kohezijske politike uz blisku komplementarnost i sinergiju s planom za oporavak i otpornost.
3. Poboljšati ulagačku klimu, među ostalim zaštitom neovisnosti pravosuđa.
4. Ubrzati postupno napuštanje fosilnih goriva i uvođenje energije iz obnovljivih izvora. Reformirati pravni okvir za izdavanje dozvola za priključivanje na mrežu i za energiju iz obnovljivih izvora, što uključuje energetske zajednice, biometan i vodik iz obnovljivih izvora. Uvesti mjere za promicanje štednje energije i smanjenja potrošnje plina. Povećati ulaganja u energetska učinkovitost zgrada i dekarbonizirati opskrbu toplinom u centraliziranom grijanju radi suzbijanja energetske siromaštva. Dodatno poticati održive vrste javnog prijevoza. Pojačati napore na razini politika usmjerene na pružanje i stjecanje vještina i kompetencija potrebnih za zelenu tranziciju, među ostalim za obnovu zgrada.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica
