



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 30 czerwca 2023 r.
(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

NOTA

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada

Nr poprz. dok.: 9847/1/23 REV 1

Nr dok. Kom.: COM(2023) 621 final

Dotyczy: ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji omówionej przez Radę i Radę Europejską, oparty na zaleceniu Komisji COM(2023) 621 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241², którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwany dalej „Instrumentem”), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru Instrument przyczynia się do inkluzywnej odbudowy gospodarczej oraz do wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności reform i inwestycji, których celem jest promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład finansowy dla poszczególnych państw członkowskich w ramach Instrumentu został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (2) W dniu 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r., rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r., które są skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011³, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia. W związku z tym szczegółowa ocena sytuacji nie będzie potrzebna. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. W dniu 16 maja 2023 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro⁴, a w dniu 13 marca 2023 r. – wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu.
- (3) Choć gospodarki Unii wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy Unia stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego i inkluzyjnego wzrostu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności Unii.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306, 23.11.2011, p. 25).

⁴ Zalecenie Rady z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 180 z 23.5.2023, s. 1).

- (4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej” (zwany dalej „planem przemysłowym Zielonego Ładu”). Celem planu przemysłowego Zielonego Ładu jest pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Stanowi on uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest również stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych Unii w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych Unii oraz zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan przemysłowy Zielonego Ładu opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, szybszym dostępie do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała kolejny komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.” oparty na dziewięciu wzajemnie potęgujących się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarstwu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności Unii i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

- (5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równoległe z wdrażaniem Instrumentu. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają równie aktualne w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.
- (6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435⁵ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie REPowerEU”) ma na celu szybkie zredukowanie uzależnienia Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności do magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie w sprawie REPowerEU umożliwi państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Te reformy i inwestycje przyczynią się również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami planu przemysłowego Zielonego Ładu, oraz do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów w obszarze energii, wydanych w 2022 r. oraz, w stosownych przypadkach, w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim w celu finansowania nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

- (7) W dniu 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r. (zwany dalej „komunikatem z dnia 8 marca 2023 r.”). Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki. W komunikacie przypomniano, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie dezaktywowana z końcem 2023 r. Komisja zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu i zwiększeniu wzrostu potencjalnego w zrównoważony sposób oraz zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz zapewnią realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała również państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny lepiej ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji. Komisja stwierdziła, że zalecenia fiskalne będą przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane. Co więcej, zgodnie z propozycją przedstawioną w komunikacie z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, zalecenia fiskalne byłyby formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto. Komisja zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane z zasobów krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu i innych funduszy unijnych, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

- (8) W dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa zdolności do obsługi długu publicznego i wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu we wszystkich państwach członkowskich. W swoich wnioskach Komisja dąży do zwiększenia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenia ram oraz skoncentrowania się w większym stopniu na perspektywie średnioterminowej, a jednocześnie do skutecznego i spójniejszego egzekwowania przepisów. Zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego celem jest zakończenie prac legislacyjnych w 2023 r.
- (9) W dniu 3 maja 2021 r. Polska przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 17 czerwca 2022 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski⁶. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia decyzji Komisji zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 stwierdzającej, że Polska osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

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

- (10) W dniu 27 kwietnia 2023 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2023 r. i program konwergencji na 2023 r., zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je równoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Polski z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Polski na 2023 r. Oceniała w nim postępy Polski we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Polskę. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Polski we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju.

- (12) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski wzrósł z 1,8 % PKB w 2021 r. do 3,7 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z 53,6 % PKB na koniec 2021 r. do 49,1 % na koniec 2022 r. W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Polski, ponieważ deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych tego państwa przekroczył w 2022 r. określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z dnia 8 marca 2023 r. Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r. Komisja następnie stwierdziła, że proponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r. Polska powinna uwzględnić tę kwestię przy wykonywaniu budżetu na 2023 r. i przygotowywaniu budżetu na 2024 r.
- (13) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej podjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki polityki fiskalnej zmniejszające dochody obejmowały obniżone stawki podatku od wartości dodanej i podatków akcyzowych od energii i paliw, a środki polityki fiskalnej zwiększające wydatki – dodatki pieniężne i limit cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych oraz pomoc dla przedsiębiorstw związaną z kosztami gazu. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosły w 2022 r. 1,9 % PKB. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały również wpływ koszty budżetowe zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, które szacuje się na 0,5 % PKB w 2022 r. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19 spadł z 2,4 % PKB w 2021 r. do 0,7 % PKB w 2022 r.

- (14) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Polska⁷ realizowała wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniany przez Instrument, oraz utrzymała inwestycje finansowane z zasobów krajowych.
- (15) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej⁸ w 2022 r. był wspierający, na poziomie -3,0 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady. Zgodnie z zaleceniem Rady Polska nadal wspierała odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych wyniosły 1,0 % PKB w 2022 r. (1,3 % PKB w 2021 r.). Inwestycje finansowane z zasobów krajowych miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej⁹, który to wpływ wyniósł 0,2 pp. Polska utrzymała zatem inwestycje finansowane z zasobów krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 2,3 pp. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmował dodatkowy wpływ środków podjętych w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii (dodatkowy koszt budżetowy netto wyniósł 1,9 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,5 % PKB). W związku z tym Polska w wystarczającym stopniu kontrolowała wzrost wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych.

⁷ Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2021 r. (Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 98).

⁸ Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

⁹ Inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych miały ekspansywny wpływ, wynoszący 0,8 pp. PKB, i większość z nich była związana ze wsparciem rządowym dla instytucji finansowych.

- (16) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji na 2023 r., jest zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2023 r. na rok 2023 i kolejne lata. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 0,9 %, a w 2024 r. – o 2,8 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się nieco niższy wzrost realnego PKB – o 0,7 % w 2023 r. i o 2,7 % w 2024 r., głównie ze względu na mniejszy prognozowany wkład popytu krajowego.
- (17) W programie konwergencji na 2023 r. rząd oczekuje, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie w 2023 r. do 4,7 % PKB. Ten wzrost w 2023 r. odzwierciedla głównie wyższe wydatki na obronność, ochronę zdrowia, wynagrodzenia w sektorze publicznym i waloryzację emerytur, w sytuacji gdy koszty środków mających na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii mają pozostać wysokie. W programie konwergencji na 2023 r. przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 49,1 % na koniec 2022 r. do 50,5 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 5,0 % PKB w 2023 r. Jest on wyższy niż deficyt prognozowany w programie konwergencji na 2023 r., a różnica ta wynika głównie z wpływu środków stanowiących nadzwyczajną pomoc dla rolników, których to środków nie uwzględniono jeszcze w programie konwergencji na 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB – 50,5 % na koniec 2023 r.

(18) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki podjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Są to głównie nowe środki, takie jak programy zamrożenia cen energii elektrycznej i gazu oraz środki wsparcia dla sektorów energochłonnych. Koszt tych środków jest częściowo kompensowany przez podatki od nieoczekiwanych zysków producentów gazu i energii elektrycznej. Uwzględniając te dochody, w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 1,7 % PKB w 2023 r.¹⁰ Wydaje się, że środki z 2023 r. w większości nie są ukierunkowane na gospodarstwa domowe lub przedsiębiorstwa znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji i nie zachowują w pełni sygnału cenowego dotyczącego zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r.¹¹, szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,2 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 0,1 % PKB w 2022 r.). Prognozuje się, że koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy zmniejszą się o 0,2 pp. PKB w porównaniu z 2022 r. Ostatecznie oczekuje się, że do poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. przyczyni się też stopniowe wycofywanie tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, które oszacowano na 0,7 % PKB.

¹⁰ Podana wartość liczbowa odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹¹ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r., (Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 171).

- (19) W zaleceniu z dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Polsce podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki¹², przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Jednocześnie Polska powinna być gotowa do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Polsce zalecono również zwiększenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu oraz innych funduszy unijnych.

¹² Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Polski, wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej, szacuje się na 15,5 % w ujęciu nominalnym.

(20) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. ekspansywny (-0,8 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był również ekspansywny (-3,0 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,8 % PKB. Obejmuje to wzrost o 0,1 % PKB kosztów ukierunkowanych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii. Uwzględnione są również niższe (o 0,2 % PKB) koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy. Ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych nie wynika zatem z ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Ekspansywny wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych wynika z nieukierunkowanych środków dotyczących energii, wyższych wydatków na obronność i ochronę zdrowia, a także ze stałego wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym i świadczeń socjalnych. Podsumowując, prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych nie jest zgodny z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r. Przewiduje się, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych wyniosą w 2023 r. 1,8 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,2 pp.¹³ W związku z tym Polska planuje sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych i nie przewiduje utrzymania inwestycji finansowanych z zasobów krajowych. Polska zamierza finansować inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego w obszarach takich jak efektywność energetyczna budynków, lądowa i morska energia wiatrowa, magazynowanie energii, modernizacja sieci, wytwarzanie wodoru i zrównoważona mobilność, których koszty są pokrywane z Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych.

¹³ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,6 pp. PKB i będzie odzwierciedlał efekt wycofania w 2022 r. wsparcia rządowego dla instytucji finansowych.

- (21) Według programu konwergencji na 2023 r. oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 3,4 % PKB w 2024 r. Ten spadek w 2024 r. wynika głównie z wycofania środków wsparcia związanych z kryzysem energetycznym. Według programu konwergencji na 2023 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. wzrośnie do 52,4 %. Na podstawie środków z zakresu polityki znanych w dniu granicznym prognozy deficyt publiczny w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 3,7 % PKB. Jest on wyższy niż deficyt prognozowany w programie konwergencji na 2023 r., a różnica ta wynika głównie z wpływu środków, których nie uwzględniono jeszcze w programie. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2024 r. wyniesie 53,0 %.
- (22) Program konwergencji na 2023 r. przewiduje stopniowe wycofywanie w 2024 r. większości środków wsparcia w dziedzinie energii. Komisja przyjmuje obecnie, że koszty netto wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii wyniosą w 2024 r. 0,3 % PKB. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii. Wydaje się, że środki wsparcia w dziedzinie energii, które obecnie planuje się utrzymać w 2024 r., w większości nie są ukierunkowane na gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji i nie zachowują w pełni sygnału cenowego dotyczącego zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.

- (23) W rozporządzeniu (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty¹⁴. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej i potrzebę zredukowania deficytu poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, według Komisji odpowiednia byłaby korekta salda strukturalnego o co najmniej 0,5 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką korektę i zgodnie z metodą stosowaną przez Komisję, wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych¹⁵ nie powinien przekroczyć w 2024 r. 7,8 %, jak wskazano w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 1,7 % PKB w 2023 r.), jeśli pozwala na to rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych; uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego. Według szacunków Komisji doprowadzi to do wzrostu wydatków pierwotnych netto, który będzie niższy od zalecanego maksymalnego wzrostu na 2024 r. Prognoza Komisji z wiosny 2023 r. wskazuje ponadto, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych w 2023 r. nie jest zgodny z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r. Jeżeli zostanie to potwierdzone, odpowiedni byłby niższy wzrost wydatków pierwotnych netto w 2024 r.
- (24) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewidziano, że wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych wyniesie w 2024 r. 5,6 %, czyli będzie niższy od zalecanej stopy wzrostu. Korekta przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. jest nieco mniejsza niż oszczędności uzyskane dzięki całkowitemu wycofaniu środków wsparcia w dziedzinie energii ze względu na plany utrzymania w 2024 r. niektórych z tych środków w mocy.

¹⁴ Art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 wymaga również korekty przekraczającej wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

¹⁵ Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane z zasobów krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

- (25) Według programu konwergencji na 2023 r. oczekuje się, że inwestycje publiczne pozostaną stabilne w 2024 r. i utrzymają się na poziomie 4,2 % PKB, który to poziom jest zbliżony do poziomu inwestycji publicznych w 2023 r. W programie konwergencji na 2023 r. przewidziano reformy i inwestycje, które mają przyczynić się do stabilności fiskalnej oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu. Obejmują one reformy ram fiskalnych, które są również uwzględnione w planie odbudowy i zwiększania odporności.
- (26) W programie konwergencji na 2023 r. zarysowano średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2026 r. Według programu konwergencji na 2023 r. oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,9 % PKB w 2025 r. i pozostanie na tym poziomie w 2026 r. W związku z tym planuje się, że w 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie poniżej 3 % PKB. Według programu konwergencji na 2023 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 52,4 % na koniec 2024 r. do 55,4 % do końca 2026 r.
- (27) Istnieje duże pole do zwiększenia efektywności wydatków publicznych na świadczenia społeczne. Świadczenia społeczne są w dużej mierze nieukierunkowane i niezależne od kryterium dochodowego na poziomie gospodarstwa domowego. Lepsze ukierunkowanie świadczeń prowadziłoby do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów publicznych w walce z ubóstwem i wspieraniu osób najbardziej potrzebujących.
- (28) Szybkie starzenie się społeczeństwa stwarza wyzwania dla polskiego systemu emerytalnego. Obowiązujący system emerytalny zakłada wiek emerytalny, który nie wzrasta, mimo że przeciętne dalsze trwanie życia i liczba lat spędzonych na emeryturze stale rosną. Obecny system emerytalny o zdefiniowanej składce ma zapewnioną równowagę finansową, ale doprowadzi w przyszłości do znacznego spadku stopy zastąpienia, czyli relacji między nowo przyznawanym świadczeniem emerytalnym a ostatnim wynagrodzeniem. Taki spadek oznaczałby, że znaczna część emerytów byłaby zagrożona ubóstwem. Z analizy Komisji wynika, że na samo utrzymanie świadczeń na poziomie zbliżonym do obecnego Polska musiałaby wydać dodatkowe 6,7 % PKB do 2070 r. Ostatnie zmiany w powszechnym systemie emerytalnym i kosztownych specjalnych systemach emerytalnych zwiększyły hojność świadczeń emerytalnych wypłacanych obecnym emerytom. Osłabiły one zachęty do kontynuowania pracy po osiągnięciu stosunkowo niskiego wieku emerytalnego, który został ustalony na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, oraz nasiliły presję na wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa.

(29) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Ze względu na jego późne przyjęcie, w czerwcu 2022 r., realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Polski jest znacząco opóźniona. Wzmocnienie niezależności i bezstronności sądów oraz naprawa sytuacji sędziów, wobec których Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego wydała orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych i sprawach dotyczących immunitetu sędziowskiego, to warunki wstępne, od których spełnienia zależy dokonanie przez Komisję jakichkolwiek wypłat na rzecz Polski i zapewnienie ochrony interesów finansowych Unii, co pozwoli na szybkie wdrażanie planu przy utrzymaniu stałego tempa. Polska rozpoczęła realizację najważniejszych działań zawartych w planie odbudowy i zwiększania odporności, w tym reform w dziedzinie ram fiskalnych, ochrony zdrowia, transformacji cyfrowej, efektywności energetycznej i rynku pracy. Polska nie przedłożyła wprawdzie oficjalnie addendów do planu ani rozdziału REPowerEU, ale prowadzi obecnie rozmowy z Komisją. Zgodnie z art. 14 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2021/241 w dniu 31 marca 2023 r. Polska wyraziła zamiar wystąpienia z wnioskiem o dodatkowe wsparcie w formie pożyczki w wysokości 23 mld EUR w ramach Instrumentu. Szybkie włączenie nowego rozdziału REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Polski w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron, a także ogólna jakość dialogu społecznego dalej mają duże znaczenie dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, by zapewnić szerokie poczucie odpowiedzialności za cały program polityczny.

- (30) W 2022 r. Komisja zatwierdziła wszystkie dokumenty programowe dotyczące polityki spójności Polski. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności z zapewnieniem komplementarności i synergii z planem odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziałem REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego w Polsce.
- (31) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz programach polityki spójności Polska mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą klimatu inwestycyjnego, polityki energetycznej i zielonej transformacji.
- (32) Niezależność, efektywność i wysoka jakość systemu wymiaru sprawiedliwości mają zasadnicze znaczenie dla stabilnego i przewidywalnego otoczenia biznesowego oraz przyjaznego klimatu inwestycyjnego. Mają one duże znaczenie dla osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie. Na klimat inwestycyjny w Polsce nadal niekorzystnie wpływają poważne obawy dotyczące praworządności, w tym niezależności sądownictwa, na które wskazano w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Trybunałem Sprawiedliwości”) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto w dniu 15 lutego 2023 r. Komisja skierowała do Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Polsce dotyczącą naruszeń prawa Unii przez polski Trybunał Konstytucyjny i jego orzecznictwo, które polegały w szczególności na zakwestionowaniu pierwszeństwa prawa Unii.

(33) W koszyku energetycznym Polski nadal znacznie przeważają paliwa kopalne: w 2021 r. węgiel stanowił około 60 % tego koszyka, a energia odnawialna zaledwie 13 %. Polska zaprzestała importu gazu ziemnego z Rosji od kwietnia 2022 r., a ropy naftowej od lutego 2023 r. Wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski okazał się łagodniejszy dzięki podjętym w ostatnich latach wysiłkom na rzecz dywersyfikacji źródeł dostaw. Proces dekarbonizacji w Polsce przebiega znacznie wolniej niż w innych państwach członkowskich. Państwo to ma jeszcze wiele do zrobienia, jeżeli chodzi o znoszenie barier regulacyjnych i administracyjnych utrudniających przyspieszenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii. Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych ma zasadnicze znaczenie dla dekarbonizacji polskiej gospodarki i osiągnięcia neutralności klimatycznej. Aby uwolnić potencjał źródeł odnawialnych, Polska powinna usprawnić wewnętrzne sieci przesyłu, dystrybucji i magazynowania energii, a także zreformować otoczenie regulacyjne. Powinna ona w szczególności podjąć działania w celu usunięcia barier w wydawaniu zezwoleń na odnawialne źródła energii. W ramach tych działań należy skupić się na: (i) przyspieszeniu włączenia odnawialnych źródeł energii do planów zagospodarowania przestrzennego, (ii) ustanowieniu obszarów docelowych energii odnawialnej, (iii) zmianie przepisów dotyczących zezwoleń na podłączenie do sieci oraz (iv) modernizacji przestarzałych i nieefektywnych sieci dystrybucyjnych. Dalsze reformy są konieczne, aby: (i) umożliwić przemysłowi korzystanie z czystej energii dzięki długoterminowym umowom regulującym podaż energii i popyt na nią, takich jak umowy zakupu energii elektrycznej, (ii) usunąć ograniczenia dla społeczności energetycznych oraz (iii) promować wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w sektorze ciepłowniczym.

- (34) Zużycie gazu ziemnego w Polsce w okresie między sierpniem 2022 r. a marcem 2023 r. spadło o 13 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu poprzednich pięciu lat, który to wynik jest nieznacznie niższy od celu określonego w rozporządzeniu Rady (UE) 2022/1369¹⁶, jakim była redukcja o 15 %. Zachęca się Polskę do większych wysiłków na rzecz tymczasowego zmniejszenia popytu na gaz do dnia 31 marca 2024 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2023/706¹⁷. Pomimo szeregu obowiązujących środków mających ograniczyć popyt na energię, konieczne są dalsze wysiłki, aby poprawić efektywność energetyczną, zwłaszcza budynków mieszkalnych i systemów ciepłowniczych. Zużycie energii końcowej w Polsce wyniosło 75,2 Mtoe w 2021 r. i w ostatnim dziesięcioleciu wykazywało tendencję wzrostową. Obecnie ponad połowę popytu na energię do ogrzewania budynków mieszkalnych zaspokaja węgiel, stosowany bezpośrednio albo pośrednio w systemie ciepłowniczym. Budynki mieszkalne w dalszym ciągu są jednak w dużej mierze nieefektywne energetycznie, co przyczynia się do większych potrzeb inwestycyjnych w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. W sektorze ciepłowniczym potrzebne są ponadto ukierunkowane reformy i zwiększone inwestycje, aby przyspieszyć jego dekarbonizację, zwiększyć efektywność i zapewnić długoterminową rentowność finansową.
- (35) W latach 2005–2021 emisje gazów cieplarnianych z krajowego sektora transportowego w Polsce, z wyjątkiem lotnictwa, wzrosły o 88,3 %, co wyraźnie kontrastuje ze spadkiem średnio o 7,5 % w Unii. Nawet przy uwzględnieniu dodatkowych środków zawartych w polskim planie w dziedzinie energii i klimatu prognozy wskazują, że do 2030 r. emisje gazów cieplarnianych z tego sektora będą nadal o 56 % wyższe niż w 2005 r. Konieczne są dodatkowe wysiłki na rzecz promowania zrównoważonych rodzajów transportu publicznego, które to wysiłki powinny opierać się na reformach i inwestycjach zawartych w polskim planie odbudowy i zwiększania odporności. Elektryfikacja transportu krajowego musi iść w parze z dekarbonizacją podaży energii elektrycznej, aby skutecznie ograniczyć emisje sektorowe.

¹⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (Dz.U. L 206 z 8.8.2022, s. 1).

¹⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2023/706 z dnia 30 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2022/1369 w odniesieniu do przedłużenia okresu zmniejszenia zapotrzebowania w kontekście środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz oraz w odniesieniu do zwiększenia sprawozdawczości i monitorowania realizacji tych środków (Dz.U. L 93 z 31.3.2023, s. 1).

- (36) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach mających kluczowe znaczenie dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania technologii neutralnych emisyjnie, znacznie utrudniają przechodzenie na gospodarkę neutralną emisyjnie. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji są kluczowe dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją. W kontekście zielonej transformacji w ostatnich latach w Polsce wzrosły niedobory siły roboczej w sektorach mających kluczowe znaczenie, co wynika m.in. z braku odpowiednich umiejętności i prowadzi do znacznego utrudniania przechodzenia na gospodarkę neutralną emisyjnie. W 2022 r. niedobory siły roboczej zgłoszono jako czynnik ograniczający produkcję w przemyśle (63,4 % przedsiębiorstw) i budownictwie (74,6 % przedsiębiorstw).
- (37) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2023 r., a jej opinia¹⁸ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1,

¹⁸ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. Wycofanie obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego jak najszybciej w latach 2023 i 2024. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych środków wsparcia lub dalszego stosowania obecnych środków wsparcia, zapewnienie, by takie środki wsparcia były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii.

Zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych do nie więcej niż 7,8 % w 2024 r.¹⁹

Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych z zasobów krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu i innych funduszy unijnych, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji.

W okresie po 2024 r. kontynuowanie średniookresowej strategii fiskalnej polegającej na stopniowej i zrównoważonej konsolidacji, w połączeniu z inwestycjami i reformami prowadzącymi do wyższego zrównoważonego wzrostu, aby osiągnąć ostrożną sytuację fiskalną w średnim okresie.

Zwiększenie efektywności wydatków publicznych, w tym poprzez lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych. Zapewnienie adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalnych.

¹⁹ Co zgodnie z szacunkami odpowiada rocznej korekcie strukturalnego salda budżetowego w wysokości co najmniej 0,5 % PKB w 2024 r., jak opisano w motywie 23.

2. Pilne osiągnięcie wymaganych kamieni milowych i wartości docelowych związanych z ochroną interesów finansowych Unii, aby umożliwić szybkie wdrażanie planu odbudowy i zwiększania odporności przy utrzymaniu stałego tempa. Sprawne sfinalizowanie rozdziału REPowerEU, aby szybko rozpocząć jego wdrażanie. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności z zapewnieniem ścisłej komplementarności i synergii z planem odbudowy i zwiększania odporności.
3. Poprawę klimatu inwestycyjnego, w tym poprzez ochronę niezależności sądów.
4. Szybsze wycofywanie paliw kopalnych i wprowadzanie energii ze źródeł odnawialnych. Zreformowanie ram prawnych dotyczących pozwoleń na podłączenie do sieci oraz odnawialnych źródeł energii, w tym społeczności energetycznych, biometanu i wodoru odnawialnego. Wdrożenie środków wspierających oszczędzanie energii i ograniczenie popytu na gaz. Zwiększenie skali inwestycji w efektywność energetyczną budynków i dekarbonizacja dostaw ciepła w ramach systemów ciepłowniczych, aby rozwiązać problem ubóstwa energetycznego. Dalsze promowanie zrównoważonych rodzajów transportu publicznego. Wzmoczenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności i kompetencji potrzebnych do zielonej transformacji, w tym renowacji budynków.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący / Przewodnicząca
