



Bruxelles, 30 iunie 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

NOTĂ

Sursă:	Secretariatul General al Consiliului
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul
Nr. doc. ant.:	9847/1/23 REV 1
Nr. doc. Csie:	COM(2023) 621 final
Subiect:	RECOMANDARE A CONSILIULUI privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2023 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2023

În continuare, se pune la dispoziția delegațiilor proiectul de recomandare a Consiliului sus-menționat, astfel cum a fost discutat de Consiliu și de Consiliul European, pe baza Recomandării COM(2023) 621 final a Comisiei.

RECOMANDARE A CONSILIULUI

din ...

privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2023 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2023

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice¹, în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

- (1) Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului², care a instituit Mecanismul de redresare și reziliență (denumit în continuare „mecanismul”), a intrat în vigoare la 19 februarie 2021. Mecanismul oferă statelor membre sprijin financiar pentru implementarea reformelor și a investițiilor, dând astfel un impuls bugetar finanțat de Uniune. În concordanță cu prioritățile semestrului european, mecanismul contribuie la o redresare economică favorabilă incluziunii și la implementarea unor reforme și investiții sustenabile, care stimulează creșterea, în special reforme și investiții pentru a promova tranziția verde și tranziția digitală și pentru a face mai reziliente economiile statelor membre. De asemenea, mecanismul contribuie la consolidarea finanțelor publice și la stimularea creșterii economice și a creării de locuri de muncă pe termen mediu și lung, la îmbunătățirea coeziunii teritoriale în cadrul Uniunii și la sprijinirea continuării punerii în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale. Contribuția financiară maximă pentru fiecare stat membru acordată în cadrul mecanismului a fost actualizată la 30 iunie 2022, în conformitate cu articolul 11 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2021/241.

² Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență (JO L 57, 18.2.2021, p. 17).

- (2) La data de 22 noiembrie 2022, Comisia a adoptat Analiza anuală a creșterii durabile pentru 2023, care marchează începutul semestrului european din 2023 pentru coordonarea politicilor economice. La data de 23 martie 2023, Consiliul European a aprobat prioritățile Analizei anuale a creșterii durabile pentru 2023, care sunt axate pe cele patru dimensiuni ale sustenabilității competitive. Totodată, la 22 noiembrie 2022, Comisia a adoptat, pe baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului³, Raportul privind mecanismul de alertă pentru 2023, în care nu a identificat Polonia ca fiind unul dintre statele membre care pot fi afectate de dezechilibre sau care pot fi în pericol de a fi afectate de dezechilibre. Prin urmare, nu ar fi necesar un bilanț aprofundat. Comisia a adoptat, de asemenea, o recomandare de recomandare a Consiliului privind politica economică a zonei euro și o propunere de raport comun pentru 2023 privind ocuparea forței de muncă, care analizează punerea în aplicare a orientărilor pentru politicile de ocupare a forței de muncă și a principiilor Pilonului european al drepturilor sociale. Consiliul a adoptat Recomandarea privind politica economică a zonei euro⁴ la 16 mai 2023 și Raportul comun privind ocuparea forței de muncă la 13 martie 2023.
- (3) Deși economiile Uniunii dau dovadă de o reziliență remarcabilă, contextul geopolitic continuă să aibă un impact negativ. Întrucât Uniunea susține cu fermitate Ucraina, agenda sa de politică economică și socială se axează pe reducerea pe termen scurt a impactului negativ al șocurilor energetice asupra gospodăriilor și întreprinderilor vulnerabile, precum și pe menținerea eforturilor de realizare a tranziției verzi și a celei digitale, de sprijinire a creșterii durabile și favorabile incluziunii, de protejare a stabilității macroeconomice și de creștere a rezilienței pe termen mediu. De asemenea, agenda Uniunii se axează în mare măsură pe creșterea competitivității și a productivității Uniunii.

³ Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice (JO L 306, 23.11.2011, p. 25).

⁴ Recomandarea Consiliului din 16 mai 2023 privind politica economică a zonei euro (JO C 180, 23.5.2023, p. 1).

- (4) La data de 1 februarie 2023, Comisia a publicat o comunicare intitulată „Un plan industrial al Pactului verde pentru era cu zero emisii nete” (denumită în continuare „Planul industrial al Pactului verde”) în scopul de a spori competitivitatea industriei cu zero emisii nete a Uniunii și de a sprijini tranziția rapidă către neutralitatea climatică. Planul completează eforturile desfășurate în prezent în cadrul Pactului verde european și al REPowerEU. Planul urmărește, de asemenea, să asigure un mediu mai favorabil pentru extinderea capacității Uniunii de producție a tehnologiilor și a produselor cu zero emisii nete care sunt necesare pentru a îndeplini obiectivele ambițioase ale Uniunii în materie de climă și să asigure accesul la materiile prime critice relevante, inclusiv prin diversificarea surselor de aprovizionare, exploatarea adecvată a resurselor geologice din statele membre și maximizarea reciclării materiilor prime. Planul industrial al Pactului verde este articulat în jurul a patru piloni: un mediu de reglementare previzibil și simplificat, acces mai rapid la finanțare, îmbunătățirea competențelor și comerțul deschis pentru lanțuri de aprovizionare reziliente. La data de 16 martie 2023, Comisia a publicat o comunicare ulterioară intitulată „Competitivitatea pe termen lung a UE: perspectiva după 2030”, care este structurată în jurul a nouă factori determinanți care se susțin reciproc și în care Comisia își propune să acționeze în direcția instituirii unui cadru de reglementare care să stimuleze creșterea. Comunicarea stabilește priorități de politică ce vizează să asigure în mod activ realizarea de îmbunătățiri structurale, efectuarea de investiții bine direcționate și adoptarea de măsuri de reglementare pentru competitivitatea pe termen lung a Uniunii și a statelor sale membre. Recomandările de mai jos contribuie la abordarea acestor priorități.

- (5) În 2023, semestrul european pentru coordonarea politicilor economice continuă să evolueze în concordanță cu punerea în aplicare a mecanismului. Implementarea integrală a planurilor de redresare și reziliență rămâne esențială pentru îndeplinirea priorităților de politică din cadrul semestrului european, întrucât planurile respective abordează toate recomandările relevante specifice fiecărei țări emise în ultimii ani sau un subset semnificativ al recomandărilor respective. Recomandările specifice fiecărei țări pentru 2019, 2020 și 2022 rămân la fel de relevante și pentru planurile de redresare și reziliență revizuite, actualizate sau modificate în conformitate cu articolele 14, 18 și 21 din Regulamentul (UE) 2021/241.
- (6) Regulamentul (UE) 2023/435 al Parlamentului European și al Consiliului⁵ (denumit în continuare „Regulamentul REPowerEU”), care a fost adoptat la data de 27 februarie 2023, vizează eliminarea treptată într-un termen scurt a dependenței Uniunii de importurile de combustibili fosili din Rusia. Acest lucru va contribui la securitatea energetică și la diversificarea aprovizionării cu energie a Uniunii, sporind, în același timp, utilizarea surselor regenerabile de energie, capacitățile de stocare a energiei și eficiența energetică. Regulamentul REPowerEU permite statelor membre să adauge un nou capitol, privind REPowerEU, în planurile lor naționale de redresare și reziliență pentru a finanța reforme și investiții esențiale care vor contribui la atingerea obiectivelor REPowerEU. Reformele și investițiile respective vor contribui, de asemenea, la creșterea competitivității industriei cu zero emisii nete a Uniunii, astfel cum se subliniază în Planul industrial al Pactului verde, precum și la abordarea recomandărilor specifice fiecărei țări legate de energie care le-au fost adresate statelor membre în 2022 și, după caz, în 2023. Regulamentul REPowerEU introduce o nouă categorie de sprijin financiar nerambursabil, pus la dispoziția statelor membre pentru a finanța, în cadrul planurilor lor de redresare și reziliență, noi reforme și investiții legate de energie.

⁵ Regulamentul (UE) 2023/435 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 februarie 2023 de modificare a Regulamentului (UE) 2021/241 în ceea ce privește capitolele privind REPowerEU din planurile de redresare și reziliență și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1303/2013, (UE) 2021/1060 și (UE) 2021/1755 și a Directivei 2003/87/CE (JO L 63, 28.2.2023, p. 1).

- (7) La data de 8 martie 2023, Comisia a adoptat o comunicare care oferă orientări de politică bugetară pentru 2024 (denumită în continuare „comunicarea din 8 martie 2023”). Scopul său este de a sprijini pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre, consolidând astfel coordonarea politicilor. Comisia a reamintit că la sfârșitul anului 2023 va fi dezactivată clauza derogatorie generală din Pactul de stabilitate și de creștere. Comisia a solicitat ca politicile fiscal-bugetare din perioada 2023-2024 să asigure sustenabilitatea datoriei pe termen mediu și să sporească creșterea economică potențială într-o manieră durabilă și a invitat statele membre să prezinte în programele lor de stabilitate și de convergență pentru 2023 modul în care planurile lor fiscal-bugetare vor asigura respectarea valorii de referință a deficitului din tratat de 3 % din produsul intern brut (PIB) și vor asigura o reducere plauzibilă și continuă a datoriei sau menținerea datoriei la niveluri prudente pe termen mediu. Comisia a invitat, de asemenea, statele membre să elimine treptat măsurile fiscal-bugetare naționale introduse pentru a proteja gospodăriile și întreprinderile de șocul prețurilor la energie, începând cu măsurile care au un caracter mai puțin specific. Comisia a precizat că, în cazul în care ar fi necesară prelungirea măsurilor de sprijin ca urmare a unor noi presiuni cauzate de prețurile la energie, statele membre ar trebui să orienteze mai bine astfel de măsuri către gospodăriile și întreprinderile vulnerabile. Comisia a afirmat că recomandările în domeniul fiscal-bugetar ar urma să fie cuantificate și diferențiate. În plus, astfel cum se propune în comunicarea sa din 9 noiembrie 2022 referitoare la orientările privind o reformă a cadrului de guvernare economică al UE, recomandările în domeniul fiscal-bugetar ar urma să fie formulate pe baza cheltuielilor primare nete. Comisia a recomandat ca toate statele membre să continue să protejeze investițiile finanțate la nivel național și să asigure utilizarea eficace a mecanismului și a altor fonduri ale Uniunii, având în vedere în special obiectivele în materie de tranziție verde și tranziție digitală, precum și pe cele în materie de reziliență. Comisia a precizat că va propune Consiliului lansarea, în primăvara anului 2024, a unor proceduri aplicabile deficitelor excesive bazate pe deficit, ținând cont de datele privind execuția bugetară pentru 2023, în concordanță cu dispozițiile legale existente.

- (8) La data de 26 aprilie 2023, Comisia a prezentat propuneri legislative ce vizează realizarea unei reforme cuprinzătoare a normelor de guvernare economică ale Uniunii. Obiectivul principal al acestor propuneri este de a consolida sustenabilitatea datoriei publice și de a promova o creștere durabilă și incluzivă în toate statele membre, prin intermediul reformelor și al investițiilor. În propunerile sale, Comisia urmărește să îmbunătățească asumarea responsabilității la nivel național, să simplifice cadrul și să se concentreze într-o mai mare măsură pe obiectivele pe termen mediu, împreună cu o aplicare eficace și mai coerentă a normelor. Potrivit concluziilor Consiliului din 14 martie 2023 referitoare la orientările privind o reformă a cadrului de guvernare economică al UE, obiectivul este de a finaliza activitatea legislativă în 2023.
- (9) La data de 3 mai 2021, Polonia a transmis Comisiei planul său național de redresare și reziliență, în conformitate cu articolul 18 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/241. În temeiul articolului 19 din Regulamentul (UE) 2021/241, Comisia a evaluat relevanța, eficacitatea, eficiența și coerența planului de redresare și reziliență, în conformitate cu orientările privind evaluarea prevăzute în anexa V la regulamentul menționat. La 17 iunie 2022, Consiliul a adoptat Decizia de punere în aplicare de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al Poloniei⁶. Eliberarea tranșelor este condiționată de adoptarea, în conformitate cu articolul 24 alineatul (5) din Regulamentul (UE) 2021/241, a unei decizii a Comisiei care să confirme faptul că Polonia a atins în mod satisfăcător jaloanele și țintele relevante stabilite în decizia de punere în aplicare a Consiliului. Atingerea în mod satisfăcător a acestor jaloane și ținte implică faptul că nu s-au înregistrat regrese privind jaloanele și țintele anterioare care fuseseră deja atinse.

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

- (10) La data de 27 aprilie 2023, Polonia și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2023 și Programul de convergență pentru 2023, în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp. În conformitate cu articolul 27 din Regulamentul (UE) 2021/241, Programul național de reformă pentru 2023 reflectă, de asemenea, raportarea bianuală efectuată de Polonia cu privire la progresele înregistrate în implementarea planului său de redresare și reziliență.
- (11) La data de 24 mai 2023, Comisia a publicat raportul de țară din 2023 pentru Polonia. În acest raport, Comisia a evaluat progresele realizate de Polonia în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor relevante specifice acestei țări care au fost adoptate de Consiliu în perioada 2019-2022 și a făcut bilanțul implementării de către Polonia a planului său de redresare și reziliență. Pe baza analizei respective, în raportul de țară au fost identificate deficiențe în ceea ce privește provocările care nu sunt abordate sau sunt abordate doar parțial în planul de redresare și reziliență, precum și provocări noi și emergente. De asemenea, raportul de țară a evaluat progresele realizate de Polonia în ceea ce privește punerea în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale și îndeplinirea obiectivelor principale ale Uniunii în materie de ocupare a forței de muncă, de competențe și de reducere a sărăciei, precum și progresele înregistrate în ceea ce privește atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă ale Organizației Națiunilor Unite.

- (12) În conformitate cu datele validate de Eurostat, deficitul public al Poloniei a crescut de la 1,8 % din PIB în 2021 la 3,7 % în 2022, în timp ce datoria publică a scăzut de la 53,6 % din PIB la sfârșitul anului 2021 la 49,1 % la sfârșitul anului 2022. La data de 24 mai 2023, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din tratat. Raportul respectiv a analizat situația bugetară a Poloniei, întrucât deficitul său public din 2022 a depășit valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat. Raportul a concluzionat că criteriul deficitului nu a fost îndeplinit. În conformitate cu comunicarea sa din 8 martie 2023, Comisia nu a propus deschiderea unor noi proceduri aplicabile deficitelor excesive în primăvara anului 2023. Comisia a declarat ulterior că va propune Consiliului lansarea, în primăvara anului 2024, a unor proceduri aplicabile deficitelor excesive bazate pe deficit, ținând cont de datele privind execuția bugetară pentru 2023. Polonia ar trebui să țină seama de acest lucru la execuția bugetului său pentru 2023 și la pregătirea bugetului său pentru 2024.
- (13) Soldul bugetului public a fost afectat de măsurile de politică fiscal-bugetară adoptate pentru a atenua impactul economic și social al creșterii prețurilor la energie. În 2022, măsurile de politică fiscal-bugetară de acest tip implicând o reducere a veniturilor au inclus cotele reduse ale taxei pe valoarea adăugată și accizele la energie și combustibili, iar măsurile de politică fiscal-bugetară de acest tip care duc la o creștere a cheltuielilor au inclus subvenții în numerar și un plafon pentru prețurile energiei electrice, în cazul gospodăriilor, și subvenții pentru costurile gazelor, în cazul întreprinderilor. Comisia estimează costul bugetar net al măsurilor respective la 1,9 % din PIB în 2022. Soldul bugetului public a fost, de asemenea, afectat de costul bugetar al protecției temporare acordate persoanelor strămutate din Ucraina, estimat la 0,5 % din PIB în 2022. În același timp, costul estimat al măsurilor temporare de urgență legate de criza provocată de pandemia de COVID-19 a scăzut la 0,7 % din PIB în 2022, de la 2,4 % în 2021.

- (14) La 18 iunie 2021, Consiliul a recomandat ca, în 2022, Polonia⁷ să mențină o orientare fiscal-bugetară favorabilă, inclusiv cu ajutorul impulsului oferit de Mecanismul de redresare și reziliență, și să păstreze investițiile finanțate la nivel național.
- (15) Potrivit estimărilor Comisiei, orientarea fiscal-bugetară⁸ în 2022 a fost favorabilă, fiind de -3,0 % din PIB, așa cum recomandase Consiliul. Conform recomandării Consiliului, Polonia a continuat să sprijine redresarea prin investiții finanțate din mecanism. Cheltuielile finanțate prin granturi din cadrul mecanismului și prin alte fonduri ale Uniunii s-au ridicat la 1,0 % din PIB în 2022 (1,3 % din PIB în 2021). Investițiile finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă de 0,2 puncte procentuale la orientarea fiscal-bugetară⁹. Polonia și-a menținut investițiile finanțate la nivel național, conform recomandării Consiliului. În același timp, creșterea cheltuielilor curente primare finanțate la nivel național (fără a lua în considerare noile măsuri privind veniturile) a avut o contribuție expansionistă de 2,3 puncte procentuale la orientarea fiscal-bugetară. Această contribuție expansionistă semnificativă a inclus impactul suplimentar al măsurilor adoptate pentru a atenua impactul economic și social al creșterii prețurilor la energie (costuri bugetare nete suplimentare de 1,9 % din PIB), precum și costurile legate de oferirea de protecție temporară persoanelor strămutate din Ucraina (0,5 % din PIB). Prin urmare, Polonia a menținut suficient sub control creșterea cheltuielilor curente finanțate la nivel național.

⁷ Recomandarea Consiliului din 18 iunie 2021 care include un aviz al Consiliului privind programul de convergență al Poloniei pentru 2021 (JO C 304, 29.7.2021, p. 98).

⁸ Orientarea fiscal-bugetară este măsurată ca variație a cheltuielilor primare (fără măsurile discreționare privind veniturile), din care sunt excluse măsurile temporare de urgență legate de criza provocată de pandemia de COVID-19, dar sunt incluse cheltuielile finanțate prin sprijin nerambursabil (granturi) din mecanism și prin alte fonduri ale Uniunii, în raport cu creșterea potențială pe termen mediu. Pentru mai multe detalii, a se vedea caseta 1 din tabelele cu statistici bugetare.

⁹ Alte cheltuieli de capital finanțate la nivel național au avut o contribuție expansionistă de 0,8 puncte procentuale din PIB, reflectând în mare măsură sprijinul guvernamental acordat instituțiilor financiare.

- (16) Scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare din Programul de convergență pentru 2023 este în concordanță cu previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 pentru 2023 și perioada următoare. Potrivit previziunilor guvernului, PIB-ul real ar urma să crească cu 0,9 % în 2023 și cu 2,8 % în 2024. Prin comparație, potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2023, creșterea PIB-ului real ar urma să fie ceva mai redusă: 0,7 % în 2023 și 2,7 % în 2024, în principal ca urmare a unor estimări mai scăzute privind contribuția cererii interne.
- (17) În Programul său de convergență pentru 2023, guvernul estimează că deficitul public va crește la 4,7 % din PIB în 2023. Creșterea din 2023 reflectă în principal creșterea cheltuielilor cu apărarea, sănătatea, salariile din sectorul public și indexarea pensiilor, în timp ce costurile măsurilor de atenuare a impactului economic și social al creșterii prețurilor la energie urmează să rămână ridicate. Potrivit Programului de convergență pentru 2023, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va crește de la 49,1 % la sfârșitul anului 2022 la 50,5 % la sfârșitul anului 2023. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2023, se preconizează că deficitul public va atinge 5,0 % din PIB în 2023. Acesta este mai mare decât deficitul preconizat în programul de convergență pentru 2023, în principal din cauza măsurilor de acordare de ajutor extraordinar fermierilor care nu au fost încă specificate în Programul de convergență pentru 2023. Previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 estimează o pondere similară a datoriei publice în PIB, de 50,5 % la sfârșitul anului 2023.

(18) Se preconizează că în 2023 soldul bugetului public va continua să fie afectat de măsurile adoptate pentru a atenua impactul economic și social al creșterii prețurilor la energie. Acestea constau în principal în noi măsuri, cum ar fi sisteme de înghețare a prețurilor pentru electricitate și gaze și măsuri de sprijin pentru industriile mari consumatoare de energie. Costul acestor măsuri este parțial compensat de impozitele pe profiturile excepționale ale producătorilor de gaz și energie electrică. Luând în considerare veniturile respective, costul bugetar net în 2023 al măsurilor de sprijin este estimat în previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 la 1,7 % din PIB¹⁰. Majoritatea măsurilor adoptate în 2023 nu par să vizeze gospodăriile sau întreprinderile cele mai vulnerabile și nu mențin pe deplin semnalul de preț pentru reducerea cererii de energie și sporirea eficienței energetice. Prin urmare, suma aferentă măsurilor de sprijin specifice care trebuie avută în vedere la evaluarea conformității cu Recomandarea Consiliului din 12 iulie 2022¹¹ este estimată în previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 ca fiind de 0,2 % din PIB în 2023 (comparativ cu 0,1 % din PIB în 2022). Conform previziunilor, costul bugetar al protecției temporare pentru persoanele strămutate din Ucraina va scădea cu 0,2 puncte procentuale din PIB față de 2022. În fine, se preconizează că în 2023 soldul bugetului public va beneficia de pe urma eliminării treptate a măsurilor temporare de urgență legate de criza provocată de pandemia de COVID-19, care au fost estimate la 0,7 % din PIB.

¹⁰ Această cifră reprezintă nivelul costurilor bugetare anuale ale măsurilor respective și include veniturile și cheltuielile curente, precum și – dacă este cazul – măsurile privind cheltuielile de capital.

¹¹ Recomandarea Consiliului din 12 iulie 2022 privind Programul național de reformă al Poloniei pentru 2022 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Poloniei pentru 2022 (JO C 334, 1.9.2022, p. 171).

- (19) În recomandarea sa din 12 iulie 2022, Consiliul a recomandat ca Polonia să întreprindă acțiuni pentru a asigura în 2023 o concordanță între creșterea cheltuielilor curente primare finanțate la nivel național și o orientare de politică în general neutră¹², ținând seama de sprijinul continuu, temporar și specific acordat gospodăriilor și întreprinderilor celor mai vulnerabile în fața creșterilor abrupte ale prețurilor la energie, precum și persoanelor care fug din Ucraina. În același timp, Polonia ar trebui să fie pregătită să ajusteze cheltuielile curente în funcție de evoluția situației. De asemenea, i s-a recomandat Poloniei să extindă investițiile publice pentru tranziția verde și tranziția digitală, precum și pentru securitatea energetică ținând seama de inițiativa REPowerEU, inclusiv prin utilizarea mecanismului și a altor fonduri ale Uniunii.

¹² Potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2023, creșterea potențială a producției pe termen mediu (media pe 10 ani) a Poloniei, care este utilizată pentru a măsura orientarea fiscal-bugetară, este estimată la 15,5 % în termeni nominali.

(20) În previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 se estimează că orientarea fiscal-bugetară va fi expansionistă în 2023 (-0,8 % din PIB), în contextul unei inflații ridicate. Aceasta urmează unei orientări fiscal-bugetare expansioniste în 2022 (-3,0 % din PIB). Se preconizează că în 2023 creșterea cheltuielilor curente primare finanțate la nivel național (fără măsurile discreționare privind veniturile) va avea o contribuție expansionistă de 0,8 % din PIB la orientarea fiscal-bugetară. Aceasta include costul sporit, cu 0,1 % din PIB, al măsurilor de sprijin specifice destinate gospodăriilor și întreprinderilor celor mai vulnerabile în contextul creșterii prețurilor la energie. Este luată în considerare, de asemenea, scăderea (cu 0,2 % din PIB) a costurilor legate de acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina. Prin urmare, contribuția expansionistă a cheltuielilor curente primare finanțate la nivel național nu se datorează sprijinului temporar și specific acordat gospodăriilor și întreprinderilor celor mai vulnerabile în fața creșterii abrupte a prețurilor la energie și persoanelor care fug din Ucraina. Creșterea expansionistă a cheltuielilor curente primare finanțate la nivel național este determinată de măsuri nespecifice din domeniul energiei, de cheltuieli mai mari pentru apărare și sănătate, precum și de creșteri permanente ale salariilor din sectorul public și ale prestațiilor sociale. În concluzie, creșterea preconizată a cheltuielilor curente primare finanțate la nivel național nu este în concordanță cu Recomandarea Consiliului din 12 iulie 2022. Se estimează că cheltuielile finanțate prin granturi în cadrul mecanismului și prin alte fonduri ale Uniunii vor fi de 1,8 % din PIB în 2023, în timp ce investițiile finanțate la nivel național vor avea o contribuție contracționistă la orientarea fiscal-bugetară de 0,2 puncte procentuale¹³. Prin urmare, Polonia intenționează să finanțeze investiții suplimentare din mecanism și din alte fonduri ale Uniunii și nu se prevede că își va menține investițiile finanțate la nivel național. Aceasta intenționează să finanțeze investițiile publice pentru tranziția verde și cea digitală, precum și pentru securitatea energetică, în domenii cum ar fi securitatea energetică, energia eoliană terestră și offshore, stocarea energiei, modernizarea rețelelor, generarea de hidrogen și mobilitatea durabilă, care sunt finanțate parțial din Mecanismul de redresare și reziliență și din alte fonduri ale Uniunii.

¹³ Se preconizează că alte cheltuieli de capital finanțate la nivel național vor avea o contribuție contracționistă de 0,6 puncte procentuale din PIB, reflectând retragerea sprijinului acordat de guvern instituțiilor financiare în 2022.

- (21) În Programul de convergență pentru 2023 se estimează că deficitul public va scădea la 3,4 % din PIB în 2024. Scăderea din 2024 reflectă în principal retragerea măsurilor de sprijin legate de criza energetică. În conformitate cu Programul de convergență pentru 2023, se preconizează că ponderea datoriei publice în PIB va crește la 52,4 % la sfârșitul anului 2024. Pe baza măsurilor de politică cunoscute la data la care s-au făcut previziunile, previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 estimează un deficit public pentru 2024 de 3,7 % din PIB. Acesta este mai mare decât deficitul preconizat în Programul de convergență pentru 2023, în principal din cauza unor măsuri care nu au fost încă specificate în program. Previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 estimează o pondere similară a datoriei publice în PIB, de 53,0 % la sfârșitul anului 2024.
- (22) Programul de convergență pentru 2023 prevede eliminarea treptată a majorității măsurilor de sprijin din domeniul energiei în 2024. În prezent, Comisia estimează costul net al măsurilor de sprijin în domeniul energiei la 0,3 % din PIB în 2024. Acest lucru se bazează pe ipoteza conform căreia nu se vor înregistra noi creșteri ale prețurilor la energie. Majoritatea măsurilor de sprijinire din domeniul energiei care se planifică în prezent să rămână în vigoare în 2024 nu par să vizeze gospodăriile vulnerabile și nu mențin pe deplin semnalul de preț pentru reducerea cererii de energie și creșterea eficienței energetice.

- (23) În Regulamentul (CE) nr. 1466/97 se solicită o îmbunătățire anuală a soldului bugetar structural cu 0,5 % din PIB, ca valoare de referință, în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu¹⁴. Ținând seama de considerentele legate de sustenabilitatea finanțelor publice și de necesitatea de a reduce deficitul sub valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat, ar fi oportună o îmbunătățire a soldului structural cu cel puțin 0,5 % din PIB în 2024, conform estimărilor Comisiei. Pentru a asigura o astfel de îmbunătățire și în conformitate cu metodologia Comisiei, creșterea în 2024 a cheltuielilor primare nete finanțate la nivel național¹⁵ nu ar trebui să depășească 7,8 %, astfel cum se reflectă în prezenta recomandare. În același timp, celelalte măsuri de sprijin în domeniul energiei (estimate în prezent de Comisie la 1,7 % din PIB în 2023) ar trebui eliminate treptat, dacă evoluțiile pieței energiei permit acest lucru și începând cu măsurile care au un caracter mai puțin specific, iar economiile aferente ar trebui utilizate pentru a reduce deficitul public. Potrivit estimărilor Comisiei, acest lucru ar duce la o rată a creșterii cheltuielilor primare nete mai mică decât rata maximă de creștere recomandată pentru 2024. În plus, potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2023, creșterea în 2023 a cheltuielilor curente primare nete finanțate la nivel național nu este conformă cu recomandarea Consiliului din 12 iulie 2022. Dacă această creștere va fi confirmată, ar fi oportună o creștere mai mică a cheltuielilor primare nete în 2024.
- (24) Dacă se mențin politicile actuale, previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 estimează că în 2024 cheltuielile primare nete finanțate la nivel național vor crește la 5,6 %, cifră mai mică decât rata de creștere recomandată. Ajustarea preconizată în previziunile Comisiei din primăvara anului 2023 este puțin mai mică decât economiile rezultate din eliminarea completă a măsurilor de sprijin în domeniul energiei, întrucât se preconizează că unele dintre măsurile de sprijin în domeniul energiei vor rămâne în vigoare în 2024.

¹⁴ Articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului prevede, de asemenea, o ajustare de peste 0,5 % din PIB pentru statele membre cu o datorie publică de peste 60 % din PIB sau cu riscuri mai pronunțate în ceea ce privește sustenabilitatea datoriei.

¹⁵ Cheltuielile primare nete sunt definite drept cheltuieli finanțate la nivel național, din care sunt excluse măsurile discreționare privind veniturile, cheltuielile cu dobânzile și cheltuielile ciclice cu șomajul.

- (25) În conformitate cu Programul de convergență pentru 2023, se estimează că rata investițiilor publice va rămâne stabilă la 4,2 % din PIB în 2024, un nivel similar cu cel din 2023. Programul de convergență pentru 2023 face trimitere la reforme și investiții care se preconizează că vor contribui la sustenabilitatea finanțelor publice și la creșterea durabilă și favorabilă incluziunii. Acestea includ reforme ale cadrului bugetar, care fac și ele parte din planul de redresare și reziliență.
- (26) Programul de convergență pentru 2023 prezintă o traiectorie bugetară pe termen mediu până în 2026. Potrivit Programului de convergență pentru 2023, se estimează că ponderea deficitului public în PIB va scădea la 2,9 % din PIB în 2025 și va rămâne la acest nivel în 2026. Prin urmare, se estimează că deficitul public va scădea sub 3 % din PIB în 2025. Conform Programului de convergență pentru 2023, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va crește de la 52,4 % la sfârșitul anului 2024 la 55,4 % până la sfârșitul anului 2026.
- (27) Este încă mult loc de mai bine pentru a spori eficiența cheltuielilor publice cu prestațiile sociale. Prestațiile sociale rămân în mare măsură neorientate și se acordă fără testarea mijloacelor la nivel de gospodărie. O mai bună direcționare a prestațiilor ar conduce la o utilizare mai eficientă a resurselor publice pentru combaterea sărăciei și sprijinirea persoanelor care au cea mai mare nevoie de ajutor.
- (28) Îmbătrânirea rapidă a populației reprezintă o provocare pentru sistemul de pensii polonez. Sistemul de pensii existent presupune o vârstă de pensionare care nu crește, chiar dacă speranța medie de viață și anii petrecuți la pensie continuă să crească. Actualul sistem de pensii cu contribuții determinate face ca sistemul să fie echilibrat din punct de vedere financiar, dar ar conduce în viitor la o scădere puternică a pensiilor în raport cu salariul final. Aceasta ar însemna că o proporție mare dintre pensionari ar fi expuși riscului de sărăcie. Analiza Comisiei arată că numai pentru a menține nivelul prestațiilor aproape de nivelul actual, Polonia ar trebui să cheltuiască încă 6,7 % din PIB până în 2070. Schimbările recente de la nivelul sistemului general de pensii și al costisitoarelor sisteme de pensii speciale au făcut ca pensiile plătite pensionarilor actuali să fie mai generoase. Acest lucru a redus stimulentele pentru a lucra mai mult decât vârsta relativ scăzută de pensionare, care este stabilită la 60 de ani pentru femei și la 65 de ani pentru bărbați, și a făcut să crească presiunile asupra cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației.

(29) În conformitate cu articolul 19 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul (UE) 2021/241 și cu criteriul 2.2 din anexa V la regulamentul respectiv, planul de redresare și reziliență include un set amplu de reforme și de investiții care se consolidează reciproc și care urmează să fie puse în aplicare până în 2026. Din cauza adoptării sale tardive în iunie 2022, punerea în aplicare a planului de redresare și reziliență al Poloniei a fost întârziată în mod semnificativ. Consolidarea independenței și imparțialității instanțelor și remediarea situației judecătorilor afectați de deciziile Camerei disciplinare a Curții Supreme în cauzele disciplinare și în cazurile de imunitate judiciară reprezintă o condiție prealabilă pentru ca Comisia să efectueze orice plată către această țară și să asigure protecția intereselor financiare ale Uniunii, permițând o punere în aplicare rapidă și constantă a planului. Polonia a început să pună în aplicare măsuri-cheie din planul de redresare și reziliență, printre care se numără reforme din domeniile cadrului bugetar, asistenței medicale, tranziției digitale, eficienței energetice și pieței forței de muncă. Deși Polonia nu a prezentat în mod oficial acte adiționale la plan și nici un capitol dedicat planului REPowerEU, sunt în curs de desfășurare discuții pe aceste teme cu Comisia. În conformitate cu articolul 14 alineatul (6) din Regulamentul (UE) 2021/241, la data de 31 martie 2023, Polonia și-a exprimat intenția de a solicita un sprijin suplimentar sub forma unui împrumut în valoare de 23 de miliarde EUR în cadrul mecanismului. Includerea rapidă a noului capitol privind REPowerEU în planul de redresare și reziliență va permite finanțarea unor reforme și investiții suplimentare care să sprijine obiectivele strategice ale Poloniei în domeniile energiei și tranziției verzi. Implicarea sistematică și eficace a autorităților locale și regionale, a partenerilor sociali și a altor părți interesate relevante, precum și calitatea generală a dialogului social, rămân importante pentru implementarea cu succes a planului de redresare și reziliență, precum și a altor politici economice și de ocupare a forței de muncă ce nu se limitează la planul respectiv, în scopul de a asigura asumarea pe scară largă a agendei politice globale.

- (30) Comisia a aprobat în 2022 toate documentele de programare ale politicii de coeziune prezentate de Polonia. Punerea în aplicare rapidă a programelor politicii de coeziune în complementaritate și în sinergie cu planul de redresare și reziliență, inclusiv cu capitolul privind REPowerEU, este esențială pentru realizarea tranziției verzi și a celei digitale, pentru sporirea rezilienței economice și sociale și pentru a obține o dezvoltare teritorială echilibrată în Polonia.
- (31) În afară de provocările economice și sociale abordate în planul de redresare și reziliență și în programele aferente politicii de coeziune, Polonia se confruntă cu o serie de provocări suplimentare legate de climatul de investiții, politica energetică și de tranziția verde.
- (32) Independența, eficiența și calitatea sistemului de justiție sunt esențiale pentru un mediu de afaceri stabil și previzibil, precum și pentru un climat favorabil investițiilor. Acestea joacă un rol important în realizarea unei creșteri economice durabile pe termen mediu și lung. Climatul investițional din Polonia continuă să fie afectat de preocupări serioase legate de statul de drept, inclusiv de independența sistemului judiciar, astfel cum au fost identificate în hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea de Justiție”) și ale Curții Europene a Drepturilor Omului. În plus, la 15 februarie 2023, Comisia a trimis Polonia în fața Curții de Justiție pentru încălcări ale dreptului Uniunii de către Curtea Constituțională a Poloniei și pentru încălcări ale jurisprudenței acesteia, încălcări care contestă în special supremația dreptului Uniunii.

(33) Mixul energetic al Poloniei este dominat în mare măsură de combustibilii fosili, cărbunele reprezentând aproximativ 60 % din acesta, iar sursele regenerabile de energie doar 13 % în 2021. Polonia a încetat să mai importe gaze naturale din Rusia din aprilie 2022 și petrol din februarie 2023. Impactul asupra securității aprovizionării cu energie a țării a fost diminuat de eforturile de diversificare din ultimii ani. Polonia a decarbonizat într-un ritm mult mai scăzut decât alte state membre. Polonia are încă multe de făcut pentru a aborda barierele administrative și de reglementare din calea accelerării utilizării surselor regenerabile de energie. Creșterea producției de energie din surse regenerabile este esențială pentru decarbonizarea economiei poloneze și pentru realizarea neutralității climatice. Pentru a valorifica potențialul surselor regenerabile, Polonia trebuie să își îmbunătățească rețelele interne de transport și distribuție a energiei, precum și pe cele pentru stocarea energiei, și să își reformeze cadrul de reglementare. În particular, Polonia ar trebui să pună în aplicare măsuri pentru a elimina barierele din calea procesului de autorizare a surselor regenerabile de energie. Aceste măsuri ar trebui să se axeze pe: (i) accelerarea includerii surselor regenerabile de energie în planurile de amenajare a teritoriului; (ii) crearea unor zone pretabile dezvoltării proiectelor de dezvoltare a energiei din surse regenerabile; (iii) modificarea normelor privind autorizațiile de conectare la rețea; și (iv) modernizarea rețelelor de distribuție învechite și ineficiente. Sunt necesare reforme suplimentare pentru: (i) a permite industriei să beneficieze de energie curată prin contracte pe termen lung pentru cererea și oferta de energie electrică, cum ar fi contractele de achiziție de energie electrică; (ii) a elimina restricțiile privind comunitățile energetice; și (iii) a promova utilizarea surselor regenerabile de energie în domeniul încălzirii centralizate.

- (34) Consumul de gaze naturale al Poloniei a scăzut cu 13 % în perioada august 2022-martie 2023, comparativ cu consumul mediu de gaze din aceeași perioadă din cei cinci ani anteriori, cu puțin sub ținta de reducere cu 15 % a consumului prevăzută în Regulamentul (UE) 2022/1369 al Consiliului¹⁶. Polonia este încurajată să sporească eforturile pentru a reduce temporar cererea de gaze până la 31 martie 2024, în temeiul Regulamentului (UE) 2023/706 al Consiliului¹⁷. În pofida unei serii de măsuri adoptate pentru a limita cererea de energie, sunt necesare eforturi suplimentare pentru îmbunătățirea eficienței energetice, în special pentru clădirile rezidențiale și sistemele centralizate de termoficare. Consumul final de energie în Polonia a fost de 75,2 Mtep în 2021 și a fost în creștere în ultimul deceniu. Mai mult de jumătate din cererea de energie pentru încălzire a clădirilor rezidențiale este acoperită în prezent prin cărbune, fie prin utilizare directă, fie indirect, prin sisteme centralizate. Cu toate acestea, clădirile rezidențiale rămân în mare măsură ineficiente din punct de vedere energetic, contribuind la creșterea nevoilor de investiții în comparație cu alte state membre. În plus, sectorul încălzirii centralizate necesită reforme specifice și investiții intensificate pentru a-și accelera decarbonizarea, pentru a-și spori eficiența și pentru a-și asigura viabilitatea financiară pe termen lung.
- (35) Din 2005 și până în 2021, emisiile de gaze cu efect de seră generate de transportul intern (cu excepția aviației), au crescut cu 88,3 % în Polonia, în timp ce în Uniune au scăzut, în medie, cu 7,5 %. Chiar și cu măsurile suplimentare incluse în planul energetic și climatic al Poloniei, se preconizează că, până în 2030, emisiile de gaze cu efect de seră din sectorul respectiv vor fi cu 56 % mai mari decât în 2005. Pe baza reformelor și a investițiilor prevăzute în planul de redresare și reziliență al Poloniei, sunt necesare eforturi suplimentare pentru a promova modurile de transport public durabile. Electrificarea transportului intern trebuie să meargă mână în mână cu decarbonizarea aprovizionării cu energie electrică pentru a reduce în mod eficace emisiile sectoriale.

¹⁶ Regulamentul (UE) 2022/1369 al Consiliului din 5 august 2022 privind măsuri coordonate de reducere a cererii de gaze (JO L 206, 8.8.2022, p. 1).

¹⁷ Regulamentul (UE) 2023/706 al Consiliului din 30 martie 2023 de modificare a Regulamentului (UE) 2022/1369 în ceea ce privește prelungirea perioadei de reducere a cererii pentru măsurile de reducere a cererii de gaze și consolidarea raportării și a monitorizării punerii în aplicare a acestora (JO L 93, 31.3.2023, p. 1).

- (36) Deficitul de forță de muncă și de personal calificat în sectoarele și în meseriile esențiale pentru tranziția verde, inclusiv în sectorul de producție, dar și pentru implementarea și întreținerea tehnologiilor cu zero emisii nete creează blocaje în procesul de tranziție către o economie neutră din punct de vedere climatic. Crearea unor sisteme de educație și formare de înaltă calitate, care să răspundă nevoilor în schimbare ale pieței forței de muncă, și adoptarea unor măsuri țintite de perfecționare și reconversie profesională sunt esențiale pentru a reduce lipsa de personal calificat și pentru a promova incluziunea și realocarea forței de muncă. Pentru a debloca oferta neexploată de forță de muncă, măsurile respective trebuie să fie accesibile, în special pentru persoanele fizice și în sectoarele și regiunile cele mai afectate de tranziția verde. În Polonia, în contextul tranziției verzi, deficitul de forță de muncă din sectoare-cheie a crescut în ultimii ani, fiind legat, de asemenea, de lipsa competențelor relevante, și creează blocaje în tranziția către o economie cu zero emisii nete. În 2022, deficitul de forță de muncă a fost raportat ca un factor care a limitat producția în industrie (63,4 % dintre întreprinderi) și în sectorul construcțiilor (74,6 % dintre întreprinderi).
- (37) Consiliul a examinat Programul de convergență pentru 2023 prin prisma evaluării efectuate de Comisie, iar avizul¹⁸ său se reflectă îndeosebi în recomandarea 1,

¹⁸ În temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.

RECOMANDĂ ca, în 2023 și în 2024, Polonia să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să elimine treptat măsurile existente de sprijin de urgență în domeniul energiei și să utilizeze economiile astfel realizate pentru a reduce deficitul public, cât mai curând posibil în 2023 și 2024. În cazul în care noi creșteri ale prețurilor la energie ar impune noi măsuri de sprijin sau continuarea celor existente, să se asigure că astfel de măsuri de sprijin sunt direcționate pentru a proteja gospodăriile și întreprinderile vulnerabile, sunt fezabile din punct de vedere bugetar și încurajează în continuare realizarea de economii de energie.

Să asigure o politică fiscal-bugetară prudentă, în special prin limitarea în 2024 la maximum 7,8 %¹⁹ a creșterii nominale a cheltuielilor primare nete finanțate la nivel național.

Să mențină investițiile publice finanțate la nivel național și să asigure absorbția eficace a granturilor în cadrul mecanismului și a altor fonduri ale Uniunii, în special pentru a promova tranziția verde și cea digitală.

În perioada de după 2024, să continue să urmărească o strategie bugetară pe termen mediu de consolidare treptată și durabilă a finanțelor publice, combinată cu investiții și reforme care să conducă la o creștere durabilă mai accentuată, pentru a obține o poziție bugetară prudentă pe termen mediu.

Să îmbunătățească eficiența cheltuielilor publice, inclusiv printr-o mai bună direcționare a prestațiilor sociale. Să asigure adecvarea pensiilor viitoare și sustenabilitatea sistemului de pensii prin luarea de măsuri în vederea majorării vârstei efective de pensionare și prin reformarea regimurilor de pensii preferențiale.

¹⁹ Se estimează că aceasta corespunde unei îmbunătățiri anuale a soldului bugetar structural cu cel puțin 0,5 % din PIB pentru 2024, astfel cum se descrie în considerentul 23.

2. Să atingă de urgență jaloanele și țintele necesare legate de protecția intereselor financiare ale Uniunii, cu scopul de a permite o punere în aplicare rapidă și susținută a planului său de redresare și reziliență. Să finalizeze cu celeritate capitolul privind REPowerEU pentru a putea demara rapid punerea sa în aplicare. Să pună în aplicare rapid programele politicii de coeziune, în strânsă complementaritate și sinergie cu planul de redresare și reziliență.
3. Să consolideze climatul investițional, inclusiv prin asigurarea independenței sistemului judiciar.
4. Să accelereze eliminarea treptată a combustibililor fosili și implementarea energiei din surse regenerabile. Să reformeze cadrul juridic privind conectarea la rețea astfel încât să permită sursele regenerabile de energie, inclusiv în ceea ce privește comunitățile de energie, biometanul și hidrogenul din surse regenerabile. Să pună în aplicare măsuri de promovare a economiilor de energie și a reducerii cererii de gaze. Să intensifice investițiile în eficiența energetică a clădirilor și să decarbonizeze furnizarea de căldură în cadrul sistemelor centralizate, pentru a aborda sărăcia energetică. Să promoveze în continuare modurile de transport public durabile. Să accelereze eforturile de politică ce vizează furnizarea și dobândirea aptitudinilor și a competențelor necesare pentru tranziția verde, inclusiv vizând renovarea clădirilor.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu
Președintele
