

Bruksela, 13 czerwca 2022 r.
(OR. fr, en)

9769/22

ECOFIN 558
UEM 161
SOC 352
EMPL 234
COMPET 455
ENV 556
EDUC 225
RECH 348
ENER 264
JAI 819
GENDER 97
ANTIDISCRIM 77
JEUN 108
SAN 353

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr dok. Kom.:	9421/22 - COM(2022) 622 final
Dotyczy:	Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji zmienionej i uzgodnionej przez różne komitety Rady, oparty na wniosku Komisji COM(2022) 622 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 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, weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do odbudowy gospodarczej oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i potencjalny wzrost gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Maksymalny wkład finansowy dla każdego państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zostanie zaktualizowany w czerwcu 2022 r., zgodnie z art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 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 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należycie uwzględniono w niej Zobowiązanie społeczne z Porto, podpisane w dniu 7 maja 2021 r., do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych, proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. W dniu 24 listopada 2021 r., na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011³, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła również wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu w dniu 14 marca 2022 r.

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 z 23.11.2011, s. 25).

- (3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to między innymi wyższe ceny energii, żywności i surowców oraz słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii stanowią duże obciążenie zwłaszcza dla gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone, oraz dla przedsiębiorstw najbardziej podatnych na podwyżki cen energii. Unia doświadczająca również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. Skutki gospodarcze wynikające z prowadzonej przez Rosję wojny napastniczej w różnym stopniu odciskają się na poszczególnych państwach członkowskich. W tym kontekście w dniu 4 marca 2022 r. decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/382⁴ uruchomiono po raz pierwszy dyrektywę Rady 2001/55/WE⁵, przyznając wysiedleńcom z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w Unii, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej. W ramach inicjatywy „Działanie w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie” (CARE) oraz poprzez dodatkowe płatności zaliczkowe w ramach inicjatywy „Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy” (REACT-EU) Polska otrzymuje nadzwyczajne wsparcie na zaspokojenie pilnych potrzeb w zakresie przyjmowania i integracji osób uciekających z Ukrainy.

⁴ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1).

⁵ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12).

- (4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., ewoluując jednocześnie zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności jest istotna dla realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia krajowe, wydane w cyklach europejskiego semestru w latach 2019 i 2020, lub znaczną część tych zaleceń. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również 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, obok wszelkich innych zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia takich uzupełnionych, zaktualizowanych lub zmodyfikowanych planów odbudowy i zwiększania odporności.
- (5) Ogólna klauzula wyjścia przewidziana w pakcie stabilności i wzrostu została uruchomiona w marcu 2020 r. W swoim komunikacie z dnia 3 marca 2021 r., zatytułowanym „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Komisja przedstawiła swoją opinię, z której wynika że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym jednym z kluczowych kryteriów ilościowych powinien być poziom aktywności gospodarczej w Unii lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowe podwyżki cen energii oraz utrzymujące się zakłócenia w łańcuchu dostaw uzasadniają przedłużenie na 2023 r. ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

- (6) Zgodnie z podejściem przyjętym w zaleceniu Rady z dnia 18 czerwca 2021 r.⁶, zawierającym opinię Rady na temat programu konwergencji Polski na 2021 r., ogólny kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19), ale z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, w stosunku do średniookresowego potencjalnego wzrostu⁷. Wykraczając poza ogólny kurs polityki fiskalnej, aby ocenić, czy krajowa polityka fiskalna ma ostrożny charakter, a jej struktura sprzyja trwałej odbudowie gospodarczej zgodnej z celami zielonej i cyfrowej transformacji, należy zwrócić uwagę także na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów oraz z wyłączeniem tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19) i inwestycji finansowanych z zasobów krajowych⁸.

⁶ 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).

⁷ Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jego elementów zawarte w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach leżących u podstaw prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego potencjalnego wzrostu nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą pobudzić potencjalny wzrost.

⁸ Niefinansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności ani innych funduszy unijnych.

- (7) W dniu 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r. (zwane dalej „wytycznymi fiskalnymi”), aby wesprzeć państwa członkowskie w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a tym samym wzmocnić koordynację polityki. Opierając się na perspektywach makroekonomicznych w prognozie z zimy 2022 r., Komisja zwróciła uwagę, że w 2023 r. stosowne wydawałoby się przejście od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej, przy jednoczesnym zachowaniu gotowości do reagowania na zmieniającą się sytuację gospodarczą. Komisja stwierdziła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja wezwała państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w ich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.
- (8) W odniesieniu do wytycznych fiskalnych zalecenia fiskalne na 2023 r. biorą pod uwagę gorsze perspektywy gospodarcze, zwiększoną niepewność i dalsze ryzyko pogorszenia się koniunktury oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie Komisji z zimy 2022 r. W związku z powyższym działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki podwyżek cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną wynikającą z efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych i tymczasowych środków. Polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby można było ją dostosować do szybko zmieniających się okoliczności, w tym wyzwań, jakie pojawiają się w zakresie obrony i bezpieczeństwa w związku z prowadzoną przez Rosję wojną napastniczą przeciwko Ukrainie, oraz musi być zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, w tym ich narażenia na kryzys i napływu wysiedleńców z Ukrainy.

- (9) W dniu 29 kwietnia 2022 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2022 r., a w dniu 28 kwietnia 2022 r. – swój program konwergencji na 2022 r., w terminie określonym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je równoczesnej ocenie. W dniu 3 maja 2021 r. Polska przedłożyła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Zgodnie z art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 w dniu 1 czerwca 2022 r. Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zamieszczonymi w załączniku V do tego rozporządzenia.
- (10) W dniu 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Polski 2022. Oceniono w nim postępy Polski w uwzględnianiu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021. 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 Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (11) W dniu 23 maja 2022 r. Komisja wydała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 Traktatu. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Polski, ponieważ planuje się, że jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy w 2022 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % produktu krajowego brutto (PKB). W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z dnia 2 marca 2022 r. Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2022 r. i ponownie oceni, czy konieczne jest zaproponowanie wszczęcia takich procedur jesienią 2022 r.

- (12) W swoim zaleceniu z dnia 20 lipca 2020 r.⁹ Rada zaleciła Polsce przyjęcie w 2020 i 2021 r. wszelkich środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19, wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Polsce – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. W 2021 r., według danych zweryfikowanych przez Eurostat, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski zmniejszył się z 6,9 % PKB w 2020 r. do 1,9 % w 2021 r. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Polskę wspierały odbudowę gospodarki w 2021 r., podczas gdy wartość tymczasowych nadzwyczajnych środków obniżyła się z 4,5 % PKB w 2020 r. do 2,7 % w 2021 r. Środki przyjęte przez Polskę w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z dnia 20 lipca 2020 r. Środki dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd przyjął w latach 2020 i 2021, miały charakter tymczasowy lub były zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się z 57,1 % PKB w 2020 r. do 53,8 % PKB w 2021 r.

⁹ Zalecenie Rady z dnia 20 lipca 2020 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r. (Dz.U. C 282 z 26.8.2020, s. 135).

- (13) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji na 2022 r., jest realistyczny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 3,8 %, a w 2023 r. – o 3,2 %. Dla porównania przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. wzrost realnego PKB jest niższy i w 2022 r. ma wynieść 3,7 %, a w 2023 r. – 3,0 %, głównie ze względu na wyższą prognozowaną inflację, która według przewidywań niekorzystnie wpłynie na spożycie prywatne i inwestycje, oraz mniejszy wkład eksportu netto. W programie konwergencji na 2022 r. rząd oczekuje, że w 2022 r. deficyt nominalny wzrośnie do poziomu 4,3 % PKB, a w 2023 r. – spadnie do 3,7 % PKB. Wzrost w 2022 r. wynika głównie z wysokich kosztów pomocy dla wysiedleńców z Ukrainy, środków związanych z wysokimi cenami energii oraz gruntownej reformy podatkowej (Polski Ład). W programie konwergencji na 2022 r. przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2022 r. do 52,1 %, a w 2023 r. – do 51,5 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu granicznym prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022 i 2023 przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. ma wynieść odpowiednio 4,0 % PKB i 4,4 % PKB. Dla 2022 r. wartość ta jest niższa od prognozy deficytu w programie konwergencji na 2022 r., głównie ze względu na wyższy prognozowany nominalny PKB. Dla 2023 r. deficyt szacowany jest wyższy od prognozowanego w programie konwergencji, głównie ze względu na niższe dochody i zakładany wzrost kosztów pomocy dla wysiedleńców z Ukrainy. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się niższą relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która w 2022 r. wyniesie 50,8 %, a w 2023 r. – 49,8 %. Różnica ta wynika z wyższej prognozowanej inflacji i różnych założeń dotyczących wartości rezydualnej zmiany długu w 2023 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest na 3,4 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i które mogą zwiększyć potencjalny wzrost gospodarczy Polski.

- (14) W 2022 r. rząd stopniowo wycofywał środki wprowadzone w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki zmaleją z 2,7 % PKB w 2021 r. do 0,0 % PKB w 2022 r. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają wpływ środki, które przyjęto, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, których wartość w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 1,0 % PKB w 2022 r. i które mają być stopniowo wycofywane w 2023 r.¹⁰ Środki te polegają głównie na obniżkach podatków pośrednich od zużycia energii i transferach socjalnych na rzecz uboższych gospodarstw domowych. Środki te ogłoszono jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie w 2023 r., niektóre z tych środków mogłyby zostać utrzymane. Niektóre z tych środków nie są ukierunkowane, w szczególności ogólne obniżki w zakresie podatku od wartości dodanej i podatków akcyzowych. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma również wpływ koszt zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, który według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. ma wynieść 0,6 % PKB w 2022 r. i 0,8 % PKB w 2023 r.¹¹
- (15) W swoim zaleceniu z dnia 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, aby w 2022 r. Polska realizowała wspierający kurs polityki fiskalnej, w tym wykorzystując impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymała inwestycje finansowane z zasobów krajowych. Rada zaleciła również, by Polska prowadziła – gdy warunki ekonomiczne na to pozwolą – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej oraz zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.

¹⁰ Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹¹ Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do Unii, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej Unii od marca 2022 r. W przypadku kosztów budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

- (16) Według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. oraz z uwzględnieniem informacji zawartych w programie konwergencji Polski na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie wspierający, na poziomie -3,4 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady¹². Polska planuje wspieranie odbudowy gospodarki poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, wzrośnie o 0,1 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r.¹³ Przewiduje się, że inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,3 punktu procentowego w 2022 r.¹⁴ W związku z tym Polska planuje utrzymać inwestycje finansowane z zasobów krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 2,7 punktu procentowego. Ten znaczący ekspansywny wpływ obejmuje dodatkowy wpływ środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii (1,0 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,6 % PKB), przy czym prognozuje się, że nowe świadczenie opiekuńcze na małe dzieci (Rodzinny Kapitał Opiekuńczy) także przyczyni się do wzrostu wydatków bieżących netto (0,1 % PKB).

¹² Ujemna wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną politykę fiskalną.

¹³ Są to prognozy Komisji. ¹³ Komisja nie dokonała jeszcze oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

¹⁴ Przewiduje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,4 punktu procentowego PKB, co obejmuje transfery do polskiego banku rozwoju (BGK).

Po stronie dochodów przewiduje się również, że obniżenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach Polskiego Ładu (0,7 % PKB) oraz obniżenie stawek podatku dochodowego od osób prawnych (0,1 % PKB) przyczynią się do ekspansywnego kursu polityki fiskalnej. Prognozuje się, że wyższy wzrost cen konsumpcyjnych w porównaniu z deflatorem PKB będzie oddziaływać na ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych w 2022 r. poprzez zwiększenie wydatków na spożycie publiczne.

- (17) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się, że w 2023 r. kurs polityki fiskalnej będzie na poziomie +1,7 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki¹⁵. Prognozuje się, że w 2023 r. Polska będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających odbudowę. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych, wzrośnie o 0,1 punktu procentowego w porównaniu z 2022 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,3 punktu procentowego w 2023 r.¹⁶ Jednocześnie przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 1,4 punktu procentowego. Obejmuje to wpływ wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,9 % PKB), a także dodatkowe koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,2 % PKB).

¹⁵ Dodatnia wartość wskaźnika odpowiada niedoborowi wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na restrykcyjną politykę fiskalną.

¹⁶ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 punktu procentowego PKB.

- (18) W programie konwergencji na 2022 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo obniżać się do 3,1 % PKB w 2024 r. i do 2,5 % w 2025 r. W związku z tym planuje się, że do 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie poniżej 3 % PKB. Nie przedstawiono jednak żadnych informacji na temat planowanych środków konsolidacyjnych. W programie konwergencji na 2022 r. przewidziano spadek relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB do 2025 r. – w 2024 r. ma ona obniżyć się najpierw do 51,0 %, a potem w 2025 r. – do 49,7 %. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się średnie w średnim okresie.
- (19) Oczekuje się, że trwająca reforma systemu budżetowego, gdy zostanie w pełni wdrożona, zwiększy efektywność wydatków dzięki wyeliminowaniu utrzymujących się od dawna niedociągnięć w procesie budżetowym. Należą do nich między innymi skomplikowane i przestarzałe klasyfikacje budżetowe; nieoptymalny sposób rejestrowania informacji; brak realnego planowania średniookresowego i fakt, że przeglądy wydatków nie wpływają bezpośrednio na proces budżetowy. Oczekuje się, że obciążeniem dla finansów publicznych Polski będą wyższe wydatki w perspektywie długoterminowej, w szczególności ze względu na starzenie się społeczeństwa. Czynniki te zwiększają zapotrzebowanie na nowe narzędzia, aby zapewnić lepsze zarządzanie wydatkami, w tym regularną ocenę skuteczności i efektywności. W czasie pandemii większość wydatków na środki związane z COVID-19 była jednak dokonywana za pośrednictwem specjalnego funduszu zarządzanego przez bank rozwoju i za pośrednictwem pozabudżetowego instrumentu finansowego. Wprawdzie zapewniło to władzom większą elastyczność w zarządzaniu wydatkami związanymi z kryzysem i pozwoliło im uniknąć ryzyka przekroczenia konstytucyjnego poziomu długu publicznego, ale ograniczyło także kontrolę parlamentarną nad wydatkami oraz dostęp publiczny do aktualnych informacji o wydatkach publicznych.

- (20) Polska jest jednym z najszybciej starzejących się krajów w Unii i w perspektywie długoterminowej tendencje demograficzne będą oddziaływać na system emerytalny. Obecny system emerytalny o zdefiniowanej składce ma zapewnioną równowagę finansową, ale nie uwzględnia się w nim adekwatności przyszłych świadczeń. Niski rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę, coraz dłuższe średnie dalsze trwanie życia i niektóre inne cechy tego systemu oznaczają jednak, że stopa zastąpienia, czyli relacja między nowo przyznawanym świadczeniem emerytalnym a ostatnim wynagrodzeniem, w przyszłości znacznie spadnie. Oznaczałoby to, że znaczna część emerytów byłaby zagrożona ubóstwem. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że na samo utrzymanie obecnego poziomu świadczeń Polska będzie musiała wydać dodatkowe 6,7 % swojego PKB do 2070 r. Główne wyzwania w polskim systemie emerytalnym dotyczą niskiego rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę oraz specjalnych systemów emerytalnych (na przykład dla rolników, służb mundurowych), które są kosztowne i dają ich członkom większe przywileje niż powszechny system emerytalny.
- (21) W dniu 15 grudnia 2021 r. Polska przedłożyła swoje dokumenty programowe dotyczące polityki spójności przewidziane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060¹⁷. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2021/1060 Polska ma uwzględnić w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosowne zalecenia krajowe. Jest to jeden z warunków wstępnych poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności, przy jednoczesnym przyczynianiu się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami polityki spójności a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślne wdrożenie programów polityki spójności zależy również od usunięcia przeszkód dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

- (22) Stopa bezrobocia w Polsce spadła do rekordowo niskiego poziomu, ale uczestnictwo w rynku pracy niektórych grup pozostaje ograniczone. Wskaźnik objęcia dzieci w wieku do lat trzech opieką formalną pozostaje jednym z najniższych w państwach członkowskich, a ograniczony dostęp do opieki nad dziećmi utrudnia kobietom wejście na rynek pracy. Ponadto niewystarczające wsparcie na opiekę długoterminową oraz niższy wiek emerytalny skutkują odpływem pracowników z rynku pracy. Dysproporcje w uczestnictwie w rynku pracy także dotyczą osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i osób o niskich kwalifikacjach, w przypadku których wskaźniki zatrudnienia są niższe od średnich unijnych. Wprawdzie w ostatnich latach można obserwować stały spadek wykorzystania niestandardowych umów o pracę, ale zatrudnienie na podstawie umów na czas określony i samozatrudnienie przy odprowadzaniu niskich składek na ubezpieczenia społeczne w dalszym ciągu jest na wysokim poziomie, zwłaszcza wśród pracowników młodych i o niskich kwalifikacjach, co zwiększa ryzyko nieadekwatności ich przyszłych emerytur.
- (23) System kształcenia i szkolenia w Polsce w dalszym ciągu mierzy się z wyzwaniami związanymi z jakością i stopniem jego inkluzywności. Pandemia, a zwłaszcza długie okresy nauki zdalnej, dodatkowo pogłębiła te wyzwania. Wśród nauczycieli, uczniów i ogólnie w społeczeństwie obserwuje się brak umiejętności cyfrowych. Jednocześnie niedostatki w zakresie sprzętu ICT i konektywności w dalszym ciągu dotyczą szkoły i gospodarstwa domowe z dziećmi. Jakość kształcenia formalnego nauczycieli jest niewystarczająca. Ponadto wynagrodzenia nauczycieli są stosunkowo niskie w porównaniu ze standardami OECD. Wpływa to na atrakcyjność finansową zawodu oraz, wraz z niemożnością rozwoju zawodowego, przyczynia się do znacznego niedoboru pracowników. Duży napływ wysiedleńców z Ukrainy wymaga znacznych starań, w tym środków finansowych, aby odpowiednio zaspokoić związane z tym potrzeby w dziedzinie kształcenia i szkolenia. Znaczne niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy prowadzi do niedoboru siły roboczej, o czym świadczą trudności pracodawców z obsadzeniem wolnych stanowisk pracy.

- (24) Łączne wydatki na sektor opieki zdrowotnej w stosunku do PKB pozostają na niskim poziomie i wynoszą jedynie 6,5 %, podczas gdy średnia dla Unii w 2019 r. wynosiła 9,9 %. Polski system opieki zdrowotnej opiera się w zbyt dużym stopniu na szpitalach, które borykają się z pogarszającą się sytuacją finansową, brakiem oceny jakości oraz niedostatkami w zarządzaniu. Podstawowa opieka zdrowotna i opieka ambulatoryjna są niedostatecznie wykorzystane. Ograniczona atrakcyjność zawodów medycznych przyczynia się do niedoborów personelu. Liczba lekarzy i pielęgniarek na 1000 mieszkańców (odpowiednio 2,4 i 5,1) należą do najniższych w państwach członkowskich. System podstawowej opieki zdrowotnej cierpi na niedobór pracowników, a jego usługi są przeciążone. Jego potencjał pozostaje niewykorzystany, co nadmiernie obciąża wyższe poziomy opieki. Wprawdzie rozszerzenie usług e-zdrowia pomagają sprostać niektórym wyzwaniom, przed którymi stoi system opieki zdrowotnej, ale ich absorpcja jest jak dotąd ograniczona.
- (25) Znaczna część wydatków socjalnych nie uwzględnia różnych poziomów dochodów, co daje możliwości lepszego ukierunkowania tych środków. Niektóre wydatki socjalne nie są ukierunkowane i nie są uzależnione od wysokości dochodów. Jednocześnie zakres świadczeń społecznych w przypadku niektórych osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych jest ograniczony, co pogarsza sytuację tej grupy. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem nadal się zmniejszał i podczas gdy w 2016 r. wynosił 21 %, w 2020 r. obniżył się do 17 %; mimo to nadal istnieją wyzwania. Przewiduje się, że na rosnące zagrożenie ubóstwem narażone będą w szczególności niektóre osoby starsze. Będzie to dotyczyć zwłaszcza kobiet ze względu na ich krótszą karierę zawodową przekładającą się na niższe przyszłe świadczenia emerytalne. Lepsze ukierunkowanie świadczeń, na przykład poprzez powszechniejsze stosowanie podejścia uzależnionego od wysokości dochodów, prowadziłoby do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów publicznych w walce z ubóstwem i wspieraniu osób najbardziej potrzebujących.

- (26) Aby zapewnić długoterminowy trwały wzrost gospodarczy i konkurencyjność, Polska będzie w coraz większym stopniu opierać się na nauce i innowacjach. Pomimo pewnych postępów Polska pozostaje jednak w tyle pod względem wzrostu innowacyjności. Łączne wydatki na badania i rozwój są niskie i stanowią 1,39 % PKB. W 2020 r. wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój wyniosły 0,87 % PKB i pozostają znacznie niższe od średniej unijnej, a według badania wspólnotowego na temat innowacji odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw jest nadal niski. W Europejskim Rankingu Innowacyjności z 2021 r. Polska zajmuje czwarte miejsce od końca i zalicza się do ostatniej kategorii początkujących innowatorów. Coraz większe rozdrobnienie obecnych instrumentów wsparcia badań naukowych utrudnia współpracę między środowiskiem nauki a biznesem, co stanowi jedną z głównych przeszkód w zwiększaniu innowacyjności. Ponadto niskie umiejętności w zakresie zarządzania i ograniczone wykorzystanie technologii w przedsiębiorstwach przyczyniają się do znacznych różnic w wydajności między małymi i średnimi przedsiębiorstwami a dużymi przedsiębiorstwami, ograniczając innowacyjność i wzrost wydajności.
- (27) Cyfryzacja w Polsce przebiega w zbyt wolnym tempie. W szczególności niski poziom umiejętności cyfrowych ogranicza zdolność przedsiębiorstw do inwestowania w zaawansowane rozwiązania cyfrowe i do przemieszczania się w górę w łańcuchu wartości, a jednocześnie przyczynia się do niedoboru siły roboczej i wykwalifikowanej kadry. Jeżeli chodzi o infrastrukturę cyfrową, podczas gdy wzrasta wykorzystanie stałych łączy szerokopasmowych, utrzymują się duże wyzwania związane z rozwojem sieci 5G. W szczególności w 2021 r. zasięgiem technologii 5G było objętych jedynie 34 % gospodarstw domowych, czyli poniżej średniej unijnej wynoszącej 65 %, a pod względem gotowości na 5G nie osiągnięto postępów, ponieważ jeszcze nie przyznano zharmonizowanego widma radiowego na potrzeby wdrażania sieci 5G. Ponadto szersze wykorzystanie technologii cyfrowych w administracji publicznej mogłoby poprawić świadczenie usług administracji publicznej i przyczynić się do zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych.

- (28) Stabilne i przewidywalne otoczenie biznesowe oraz przyjazny klimat inwestycyjny odgrywają ważną rolę zarówno w odbudowie gospodarki po pandemii, jak i w trwałym wzroście gospodarczym w perspektywie średnio- i długoterminowej. Niezbędne w tym zakresie są: niezależność, efektywność i wysoka jakość systemu wymiaru sprawiedliwości. W Polsce sytuacja w zakresie praworządności uległa pogorszeniu i, jak wynika z szeregu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, niezależność sądów budzi w dalszym ciągu poważne obawy. Ponadto w 2021 r. Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom w związku z niektórymi orzeczeniami polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w których w szczególności zakwestionowano pierwszeństwo prawa Unii; narażono tym samym na szwank funkcjonowanie polskiego i unijnego porządku prawnego.
- (29) Solidne i stabilne otoczenie regulacyjne jest podstawą, która umożliwia podtrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji prywatnych. Nieprzewidywalne i obciążające otoczenie regulacyjne nadal wpływa jednak niekorzystnie na klimat inwestycyjny. Częste zmiany kluczowych ustaw zwiększają niepewność i koszty przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw, głównie z uwagi na niedostateczne konsultacje z interesariuszami w toku procesu legislacyjnego. Inwestycje prywatne wyrażone jako odsetek PKB zmniejszają się od 2016 r.: w 2020 r. ich poziom był niski i wyniósł 18,5 %, czyli znacznie poniżej średniej dla całej Unii i dla państw w regionie. Może to osłabić dalszy wzrost wydajności i ograniczyć zdolność Polski do podtrzymania wzrostu gospodarczego w perspektywie długoterminowej, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że wzrost jednostkowych kosztów pracy stanowi obciążenie dla konkurencyjności kosztowej.
- (30) Celem wniosku Komisji w sprawie planu REPowerEU – przygotowanego na podstawie mandatu powierzonego Komisji przez szefów państw lub rządów Unii w Deklaracji wersalskiej – jest jak najszybsze uniezależnienie Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. W tym celu Komisja zamierza określić najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy na poziomie krajowym, regionalnym i unijnym w porozumieniu z państwami członkowskimi. Środki te służą zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych ogółem, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.

- (31) Koszyk energetyczny Polski jest nadal w dużym stopniu uzależniony od paliw kopalnych – ich udział w dostawach energii w 2020 r. wynosił 86 %, przy czym sam węgiel stanowi 40 %. Gaz ziemny stanowi 17 % koszyka energetycznego, natomiast ropa naftowa – 28,9 %, a jej udział w ostatnich latach wzrastał. Obniżanie emisyjności w Polsce przebiega w wolnym tempie. Do 2020 r. polska gospodarka odnotowała jedynie 8-procentową redukcję łącznych emisji w porównaniu z 2005 r.¹⁸ Intensywność emisji gazów cieplarnianych polskiej gospodarki jest wyższa o 54 % od średniej unijnej. Aby przyspieszyć redukcję emisji w całej gospodarce, konieczna jest zmieniona, bardziej ambitna polityka energetyczna oraz ukierunkowane działania w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji. Polska produkuje wprawdzie około 80 % węgla, który zużywa, ale jej uzależnienie od Rosji – obliczane jako udział importu z Rosji w łącznym imporcie węgla – wzrosło i w 2020 r. osiągnęło 74 %, podczas gdy średnia unijna wynosi 54 %. Jeżeli chodzi o zaspokajanie zapotrzebowania na ropę naftową, Polska jest niemal w całości uzależniona od zagranicznych dostawców, a import z Rosji stanowi 72 % łącznych dostaw z zagranicy, podczas gdy średnia unijna wynosi 26 %. Uzależnienie Polski od Rosji w przypadku gazu ziemnego w 2020 r. wynosiło 55 %, przy średniej unijnej wynoszącej 44 %¹⁹. Oczekuje się, że realizowane obecnie i dopiero planowane projekty infrastrukturalne w Polsce oraz we współpracy z krajami sąsiadującymi (w tym połączenie międzysystemowe GIPL z Litwą, które działa od dnia 1 maja 2022 r.), uzupełnione odpowiednimi umowami na dostawy, całkowicie zakończą uzależnienie Polski od rosyjskiego gazu. Zaleca się dostosowanie nowej infrastruktury i inwestycji w sieci związane z gazem w miarę możliwości do przyszłych wyzwań, aby uniknąć uzależnienia od technologii wysokoemisyjnych i aktywów osieroconych, a także aby można było zapewnić długoterminowy zrównoważony charakter tej infrastruktury i inwestycji poprzez zmianę ich przeznaczenia w przyszłości i dostosowanie ich do wykorzystania zrównoważonych paliw. Długoterminowa umowa na dostawy gazu zawarta przez Polskę z rosyjskim Gazpromem wygasa z końcem 2022 r. i Polska nie planuje jej przedłużenia.

¹⁸ Sprawozdanie z postępów działań na rzecz klimatu za 2021 r.

¹⁹ Eurostat (2020), udział importu z Rosji w łącznym imporcie gazu ziemnego, surowej ropy naftowej i węgla kamiennego. Średnia wielkość całkowitego importu dla UE-27 opiera się na wielkości importu spoza UE-27. W przypadku Polski całkowity import obejmuje handel wewnątrzunijny. Dane dla ropy naftowej nie obejmują produktów rafinowanych. Od dnia 27 kwietnia 2022 r. Polska nie otrzymuje już gazu z Rosji.

Bezpośredni wpływ, jaki zawieszenie przez Gazprom dostaw gazu od kwietnia 2022 r. wywiera na bezpieczeństwo energetyczne Polski, jest w znacznym stopniu złagodzony dzięki dostępowi Polski do alternatywnych dostaw z Unii i spoza Unii. Zawieszenie to wymaga jednak przyspieszenia już realizowanych i dopiero planowanych projektów dywersyfikacji dostaw, a także lepszej koordynacji dalszych działań w ramach Unii.

- (32) Przyspieszenie wdrażania nowych zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia zależności Polski od importu paliw kopalnych i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Obecne cele dotyczące energii ze źródeł odnawialnych określone w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu nie są wystarczająco ambitne. Istnieją jednak znaczące bariery regulacyjne, proceduralne i administracyjne, które ograniczają rozwój zdolności w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i spowalniają integrację odnawialnych źródeł energii z siecią. Obejmuje to restrykcyjne przepisy dotyczące spółdzielni energetycznych, restrykcyjne przepisy i długotrwałe procedury wydawania zezwoleń na budowę lądowych elektrowni wiatrowych, złożoność i niestabilność przepisów podatkowych oraz długotrwałe procedury przyłączania do sieci. Bariery infrastrukturalne, takie jak niewystarczająca przepustowość sieci dystrybucyjnej, również spowalniają integrację odnawialnych źródeł energii i należy je eliminować za pomocą odpowiednich zachęt. Ponadto w komunikacie Komisji z dnia 18 maja 2022 r. (zwanym dalej „komunikatem REPowerEU”) wskazano, że zwiększenie produkcji zrównoważonego biometanu przyczyni się do stopniowego eliminowania zależności Unii od rosyjskich paliw kopalnych. W tym kontekście Polska może sięgnąć po niewykorzystany jak dotąd potencjał związany z biometanem, który spełnia odpowiednie kryteria zrównoważonego rozwoju, poprzez odpowiednią strategię na rzecz utworzenia rynku zrównoważonego biometanu oraz konkretne propozycje dotyczące jego struktury. Zrównoważony biometan może być wykorzystywany w skojarzonej gospodarce energetycznej oraz do produkcji wodoru odnawialnego, co może pomóc w dekarbonizacji sektorów, w których redukcja emisji jest problematyczna. Polski krajowy program renowacji jest ważną inicjatywą mającą na celu zastąpienie kotłów zanieczyszczających powietrze i poprawę efektywności energetycznej budynków. Można go jednak jeszcze bardziej usprawnić i lepiej ukierunkować na gospodarstwa domowe o niskich dochodach i budynki o najgorszej charakterystyce.

Ponadto istnieje możliwość lepszego opracowania struktury dotacji na wymianę źródeł ciepła, aby uniknąć uzależnienia od gazu i zapewnić silniejsze zachęty do gruntownych renowacji i instalowania pomp ciepła, zgodnie z celami inicjatywy „Fala renowacji” i komunikatu REPowerEU. Znaczny potencjał w zakresie oszczędności kosztów, jaki niesie z sobą poprawa efektywności energetycznej, umożliwia wykorzystanie zwrotnych instrumentów finansowych, które można by zastosować w celu zwiększenia wskaźnika renowacji budynków mieszkalnych, publicznych i komercyjnych. Przyczyniłoby się to do dalszej poprawy jakości powietrza, szybszego uzyskiwania oszczędności energii i zmniejszenia zapotrzebowania na paliwa kopalne w ciepłownictwie. Realizacja przez Polskę celów pakietu „Gotowi na 55” będzie wymagać dalszego zwiększenia ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej.

- (33) Transport jest drugim najbardziej zanieczyszczającym sektorem po sektorze produkcji energii i odpowiada za około 70 % całkowitego zużycia ropy naftowej. Transport drogowy odpowiada za największą część emisji sektorowych. W związku z tym kluczowe znaczenie mają przyspieszone działania w celu dekarbonizacji mobilności. W tym względzie pomocne byłyby zachęty dotyczące zbiorowych, niskoemisyjnych i aktywnych rodzajów transportu. Zwiększenie atrakcyjności i dostępności transportu publicznego, w tym na obszarach wiejskich, a także lepsze połączenie przedmieść z centrami aglomeracji pomogłyby zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza, przeciwdziałać wykluczeniu i poprawić jakości życia. W 2020 r. udział samochodów bezemisyjnych w liczbie nowych zarejestrowanych samochodów wyniósł 0,8 %, czyli znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 5,3 %. Należy rozważyć dodatkowe wsparcie w celu ułatwienia zakupu samochodów elektrycznych oraz znaczne inwestycje w infrastrukturę ładowania.
- (34) Cele krajowej strategii energetycznej Polski muszą zostać skorygowane w górę zgodnie z bardziej ambitnym unijnym celem klimatycznym na 2030 r. Solidne, stabilne i aktualne ramy strategiczne mają kluczowe znaczenie dla ukierunkowania i stymulowania inwestycji publicznych i prywatnych w zieloną transformację. Polska powinna rozważyć to zwiększenie poziomu ambicji, aby dać inwestorom pewność i zwiększyć przewidywalność otoczenia biznesowego, a jednocześnie przyspieszyć także transformację energetyczną zgodnie z komunikatem REPowerEU.

- (35) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej oraz odchodzenia od paliw kopalnych spowoduje znaczne koszty restrukturyzacji w kilku sektorach, Polska może skorzystać z mechanizmu sprawiedliwej transformacji w kontekście polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji w najbardziej dotkniętych nimi regionach. Ponadto Polska może wykorzystać Europejski Fundusz Społeczny Plus, ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057²⁰, do poprawy możliwości zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej.
- (36) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2022 r., a jej opinia²¹ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2022 i 2023 działań mających na celu:

1. W 2023 r. – zapewnienie, aby wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, uwzględniając inicjatywę REPowerEU, w tym poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie. Poprawę efektywności wydatków publicznych, w tym poprzez kontynuowanie reformy systemu budżetowego. Zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez podjęcie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalnych.
2. Szybkie sfinalizowanie negocjacji z Komisją w sprawie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu rozpoczęcia ich wdrażania.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 21).

²¹ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

3. Zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz usunięcie utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Wspieranie wysokiej jakości edukacji i zdobywania umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych oraz podnoszenie umiejętności cyfrowych. Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych oraz zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym.
4. Poprawę odporności, dostępności i skuteczności systemu opieki zdrowotnej, w tym poprzez zapewnienie wystarczających zasobów na odwrócenie piramidy opieki i przyspieszenie wdrażania usług e-zdrowia. Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacyjności, w tym poprzez wspieranie instytucji badawczych i ich ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami. Dalsze zwiększanie cyfryzacji przedsiębiorstw i administracji publicznej, w tym poprzez rozwój infrastruktury.
5. Poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.
6. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych ogółem przez usunięcie barier regulacyjnych, administracyjnych i infrastrukturalnych, aby przyspieszyć procedury wydawania zezwoleń na instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii i upowszechnianie tych instalacji. Reformę polityki renowacji budynków i systemów wsparcia, aby zachęcać do bardziej gruntownych działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, promować oszczędność energii i szybsze wycofywanie paliw kopalnych w ciepłownictwie oraz szybsze wprowadzanie pomp ciepła. Przyspieszenie przesunięcia międzygałęziowego w kierunku transportu publicznego i aktywnej mobilności oraz promowanie szybszego upowszechniania pojazdów elektrycznych za pomocą zachęt i inwestycji w infrastrukturę ładowania. Poprawę długoterminowego i średniookresowego planowania strategicznego w zakresie zielonej transformacji poprzez aktualizację krajowej polityki energetycznej zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu i komunikatem REPowerEU, aby zagwarantować przedsiębiorcom pewność i efektywnie wykorzystać środki finansowe w celu przyspieszenia inwestycji w czystą energię.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący/Przewodnicząca
