



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 17 юни 2022 г.
(OR. en)

9769/1/22
REV 1

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

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители (II част)/Съвета
№ док. Ком.:	9421/22 - COM(2022) 622 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Полша за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2022 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2022) 622 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на Полша за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2022 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 2 и 148 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

¹ ОВ L 209, 12.5.1997 г., стр. 1.

- (1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета², с който бе създаден Механизъм за възстановяване и устойчивост, влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма за възстановяване и устойчивост се предоставя финансова подкрепа за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. Той допринася за икономическото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и увеличаващи растежа реформи и инвестиции, по-специално за насърчаването на екологичния и цифровия преход, като същевременно укрепва устойчивостта и потенциалния растеж на икономиките на държавите членки. Той спомага също за укрепване на устойчивите публични финанси и за стимулиране на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план. Максималното финансово участие за държава членка в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост ще бъде актуализирано през юни 2022 г. в съответствие с член 18, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.

² Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

- (2) На 24 ноември 2021 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2022 г. Тя надлежно взе предвид Социалния ангажимент от Порто, подписан на 7 май 2021 г., за по-нататъшно прилагане на Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. На 25 март 2022 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. На 24 ноември 2021 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета³ Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение, в който Полша не бе посочена като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед. На същата дата Комисията също прие предложение за съвместния доклад за заетостта за 2022 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права. Съветът прие съвместния доклад за заетостта на 14 март 2022 г.

³ Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

- (3) След световната пандемия нахлуването на Русия в Украйна значително промени геополитическия и икономическия контекст. Последиците от нахлуването върху икономиките на държавите членки бяха усетени, наред с другото, чрез по-високите цени на енергията, храните и суровините и по-слабите перспективи за растеж. По-високите цени на енергията са особено тежки за най-уязвимите домакинства, изпитващи енергийна бедност или изложени на риск от енергийна бедност, както и за дружествата, които са най-уязвими спрямо растежа на цените на енергията. В Съюза се наблюдава и безпрецедентен приток на хора, бягащи от Украйна. Икономическите последици от агресивната война на Русия засегнаха държавите членки асиметрично. В този контекст на 4 март 2022 г. за първи път бе задействана Директива 2001/55/ЕО на Съвета⁴ чрез Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета⁵, с която на разселените лица от Украйна беше предоставено правото на законно пребиваване в Съюза, както и достъп до образование и обучение, пазара на труда, здравеопазване, жилищно настаняване и социално подпомагане. На Полша се предоставя извънредна подкрепа в рамките на инициативата „Действия по линия на сближаването за бежанците в Европа“ (CARE) и чрез допълнително предварително финансиране по програмата „Помощ за възстановяване в полза на сближаването и териториите на Европа“ (REACT-EU), за да се отговори спешно на нуждите от прием и интеграция на хората, бягащи от Украйна.

⁴ Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (ОВ L 212, 7.8.2001 г., стр. 12).

⁵ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 г. за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (ОВ L 71, 4.3.2022 г., стр. 1).

- (4) Като се има предвид бързо променящата се икономическа и геополитическа ситуация, през 2022 г. европейският семестър възобновява широкообхватната си координация на икономическите политики и политиките по заетостта, като същевременно се усъвършенства в съответствие с изискванията за изпълнение на Механизма за възстановяване и устойчивост, както е посочено в годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. Изпълнението на приетите планове за възстановяване и устойчивост е от съществено значение за постигането на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановите обхващат всички или значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през циклите на европейския семестър за 2019 г. и 2020 г. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. и 2020 г. продължават да бъдат също толкова важни и за плановите за възстановяване и устойчивост, които са преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241, в допълнение към всички останали специфични за всяка държава препоръки, отправени до датата, на която са представени тези преразгледани, актуализирани или изменени планове.
- (5) Общата клауза за дерогация в Пакта за стабилност и растеж действа от март 2020 г. В съобщението си от 3 март 2021 г., озаглавено „Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика“, Комисията изрази становище, че решението за дезактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката, като равнището на икономическата активност в Съюза или еврозоната се сравнява с равнищата отпреди кризата (края на 2019 г.) като ключов количествен критерий. Повишената несигурност и силните рискове от влошаване на икономическите перспективи в контекста на войната в Европа, безпрецедентното покачване на цените на енергията и продължаващите смущения във веригата на доставки оправдават удължаването на срока на действие на общата клауза за дерогация в Пакта за стабилност и растеж до 2023 г.

- (6) Съгласно подхода в препоръката на Съвета от 18 юни 2021 г.⁶, съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция за 2021 г. на Полша, общата фискална позиция понастоящем се измерва най-добре с промяната в първичните разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и като се изключват временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19), но като се включват свързаните със средносрочния потенциален растеж разходи, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза⁷. Освен общата фискална позиция, за да се прецени дали националната фискална политика е предпазлива и дали съставът ѝ допринася за устойчиво възстановяване, което е в съответствие с екологичния и цифровия преход, се обръща внимание и на развитието на финансираните на национално равнище първични текущи разходи⁸ (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и като се изключват временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19) и инвестиции.

⁶ Препоръка на Съвета от 18 юни 2021 г., съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция за 2021 г. на Полша (ОВ С 304, 29.7.2021 г., стр. 98).

⁷ Прогнозите за фискалната позиция и нейните компоненти в настоящата препоръка са оценки на Комисията, основани на допусканията, залегнали в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. Оценките на Комисията на средносрочния потенциален растеж не включват положителното въздействие на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и които могат да стимулират потенциалния растеж.

⁸ Нефинансирани с безвъзмездни средства от Механизма за възстановяване и устойчивост или други фондове на Съюза.

- (7) На 2 март 2022 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят общи насоки за фискалната политика през 2023 г. („фискалните насоки“), целящи да се подпомогне изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки и по този начин да се засили координацията на политиките. Комисията отбеляза, че въз основа на макроикономическите перспективи от зимната прогноза от 2022 г. преминаването от съвкупна подкрепяща фискална позиция през 2020–2022 г. към до голяма степен неутрална съвкупна фискална позиция, при запазване на готовността да се реагира на променящата се икономическа ситуация, изглежда подходящо през 2023 г. Комисията обяви, че фискалните препоръки за 2023 г. следва да продължат да бъдат диференцирани между отделните държави членки и да вземат предвид възможното разпространение на ефекти между отделните държави. Комисията прикани държавите членки да отразят насоките в своите програми за стабилност и конвергенция. Комисията пое ангажимент да следи отблизо икономическото развитие и при необходимост ще коригира своите насоки на политиката най-късно с пролетния пакет за европейския семестър от края на май 2022 г.
- (8) По отношение на фискалните насоки фискалните препоръки за 2023 г. отчитат влошените икономически перспективи, повишената несигурност и допълнителните рискове от влошаване, както и по-високата инфлация в сравнение със зимната прогноза от 2022 г. на Комисията. На фона на тези съображения фискалните мерки трябва да доведат до увеличение на публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход и енергийната сигурност и до поддържане на покупателната способност на най-уязвимите домакинства, така че да се смекчи въздействието на покачването на цените на енергията и да се спомогне за ограничаване на инфлационния натиск от вторични ефекти чрез целенасочени и временни мерки. Фискалната политика трябва да остане гъвкава, за да се адаптира към бързо променящите се обстоятелства, включително предизвикателствата, произтичащи от агресивната война на Русия срещу Украйна по отношение на отбраната и сигурността, и да бъде диференцирана в отделните държави членки в зависимост от тяхното фискално и икономическо положение, включително по отношение на излагането им на кризата и притока на разселени лица от Украйна.

- (9) На 3 май 2021 г. Полша представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка, съдържащи се в приложение V към посочения регламент. На 17 юни 2022 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Полша⁹. Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, гласящо, че Полша е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.
- (10) В съответствие със срока, определен в член 8 от Регламент (ЕО) № 1466/97, на 28 април 2022 г. Полша представи програмата си за конвергенция за 2022 г., а на 29 април 2022 г. своята национална програма за реформи за 2022 г. Двете програми бяха оценени заедно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (11) На 23 май 2022 г. Комисията публикува доклада за Полша за 2022 г. В него бе оценен напредъкът на Полша в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета през 2019 г., 2020 г. и 2021 г. В него бяха оценени също напредъкът на Полша при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.

⁹ ST 9728/2022; ST 9728/2022 ADD1.

- (12) На 23 май 2022 г. Комисията представи доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора. В този доклад се разглежда състоянието на бюджета на Полша, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2022 г. се планира да надхвърли референтната стойност по Договора от 3 % от брутният вътрешен продукт (БВП). В доклада се стига до заключението, че критерият за дефицита не е изпълнен. В съответствие със съобщението от 2 март 2022 г. Комисията не предложи откриването на нови процедури при прекомерен дефицит през пролетта на 2022 г. и ще прецени отново дали е необходимо да предложи откриването на такива процедури през есента на 2022 г.
- (13) В препоръката си от 20 юли 2020 г.¹⁰ Съветът препоръча на Полша да предприеме всички необходими мерки през 2020 и 2021 г., в съответствие с общата клауза за дерогация, за ефективно справяне с пандемията от COVID-19, поддържане на икономиката и подпомагане на последващото възстановяване. Освен това той препоръча на Полша, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засили инвестициите. През 2021 г. съгласно данните, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Полша намаля от 6,9 % от БВП през 2020 г. на 1,9 %. Ответните мерки на фискалната политика на Полша подпомогнаха икономическото възстановяване през 2021 г., а временните извънредни мерки намаляха от 4,5 % от БВП през 2020 г. на 2,7 % през 2021 г. Мерките, предприети от Полша през 2021 г., бяха в съответствие с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г. Дискреционните бюджетни мерки, приети от правителството през 2020 г. и 2021 г., бяха временни или съпътствани от компенсаторни мерки. Съгласно данните, потвърдени от Евростат, консолидираният държавен дълг намаля от 57,1 % от БВП през 2020 г. на 53,8 % от БВП през 2021 г.

¹⁰ Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Полша за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2020 г. (ОВ С 282, 26.8.2020 г., стр. 135).

- (14) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата за конвергенция през 2022 г. е реалистичен. Правителството предвижда реалният БВП да нарасне с 3,8 % през 2022 г. и с 3,2 % през 2023 г. За сравнение в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда по-нисък растеж на реалния БВП от 3,7 % през 2022 г. и 3,0 % през 2023 г., главно поради по-високата прогнозирана инфлация, която се очаква да окаже натиск върху частното потребление и инвестициите, и по-нисък принос на нетния износ. В своята програма за конвергенция за 2022 г. правителството очаква номиналният дефицит да се увеличи до 4,3 % от БВП през 2022 г., след което да спадне до 3,7 % от БВП през 2023 г. Увеличението през 2022 г. отразява главно високите разходи за помощ за разселените лица от Украйна, мерките, свързани с високите цени на енергията и мащабната данъчна реформа (полската сделка). Съгласно програмата за конвергенция за 2022 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне до 52,1 % през 2022 г. и до 51,5 % през 2023 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата за изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда бюджетен дефицит за 2022 г. и 2023 г. в размер съответно на 4,0 % от БВП и 4,4 % от БВП. За 2022 г. това е значително по-ниско от дефицита, предвиден в програмата за конвергенция за 2022 г., главно поради предвидения по-висок номинален БВП. За 2023 г. очакваният дефицит е по-висок, отколкото в програмата за конвергенция, главно поради по-ниските приходи и предполагаемото увеличение на разходите за помощ за разселени лица от Украйна. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда по-ниско съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 50,8 % през 2022 г. и 49,8 % през 2023 г. Разликата се дължи на по-високата прогнозна инфлация и на различните допускания за корекциите наличности-потоци през 2023 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. средносрочният (10-годишен среден) потенциален растеж на производството се оценява на 3,4 %. Тази прогноза не включва обаче въздействието на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и могат да стимулират потенциалния растеж на Полша.

- (15) През 2022 г. правителството постепенно премахна мерките, предприети в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, така че се очаква временните извънредни мерки да намалее от 2,7 % от БВП през 2021 г. на 0,0 % през 2022 г. Държавният дефицит е засегнат от мерките, приети за противодействие на икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията, които според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се оценяват на 1,0 % от БВП през 2022 г. и се очаква да бъдат поетапно отменени през 2023 г.¹¹ Тези мерки се състоят главно в намаляване на косвените данъци върху потреблението на енергия и социалните трансфери за по-бедните домакинства. Тези мерки бяха обявени за временни. Ако обаче цените на енергията останат високи през 2023 г., някои от тези мерки биха могли да бъдат продължени. Някои от тези мерки не са целенасочени, по-специално повсеместното намаляване на данъка върху добавената стойност и на акцизите. Бюджетният дефицит е повлиян и от разходите за осигуряване на временна закрила на разселените лица от Украйна, като според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. тези разходи се очаква да бъдат 0,6 % от БВП през 2022 г. и 0,8 % през 2023 г.¹²
- (16) В препоръката си от 18 юни 2021 г. Съветът препоръча през 2022 г. Полша да поддържа подкрепяща фискална позиция, включително импулса, осигурен от Механизма за възстановяване и устойчивост, и да запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Съветът също така препоръча на Полша, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискална политика, насочена към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и осигуряване на фискална устойчивост в средносрочен план, и същевременно да засили инвестициите с цел стимулиране на потенциала за растеж.

¹¹ Числата представляват равнището на годишните бюджетни разходи за мерките, предприети от есента на 2021 г. насам, включително текущите приходи и разходи, както и когато е уместно, мерките за капиталови разходи.

¹² Очаква се общият брой на лицата, разселени от Украйна в Съюза, постепенно да достигне 6 милиона до края на 2022 г., като тяхното географско разпределение се изчислява въз основа на големината на установилата се диаспора, относителното население на приемащата държава членка и актуалното разпределение на разселените лица от Украйна в целия Съюз към март 2022 г. За бюджетните разходи за едно лице оценките се основават на модела за микросимулация Euromod на Съвместния изследователски център на Комисията, като се вземат предвид както паричните преводи, така и обезщетенията в натура като образование и здравеопазване, на които лицата може да имат право.

- (17) През 2022 г. според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. и информацията, включена в програмата за конвергенция на Полша за 2022 г., се предвижда фискалната позиция да бъде подкрепяща и да възлиза на -3,4 % от БВП, както се препоръчва от Съвета¹³. Полша планира да предоставя подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции, както се препоръчва от Съвета. Положителният принос към икономическата активност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза, се прогнозира да нарасне с 0,1 процентни пункта от БВП в сравнение с 2021 г.¹⁴ Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да осигурят експанзионистичен принос към фискалната позиция от 0,3 процентни пункта през 2022 г.¹⁵ Поради това Полша планира да запази финансираните на национално равнище инвестиции, както се препоръчва от Съвета. Същевременно ръстът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да доведе до експанзионистичен принос в размер на 2,7 процентни пункта към цялостната фискална позиция. Този значителен експанзионистичен принос включва допълнителното въздействие на мерките за справяне с икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията (1,0 % от БВП), както и разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна (0,6 % от БВП), а нова добавка за грижи за малки деца (капиталът за семейни грижи) също се очаква да допринесе (0,1 % от БВП) за растежа на нетните текущи разходи.

¹³ Отрицателният знак на показателя съответства на превишение на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което е индикация за експанзионистична фискална политика.

¹⁴ Това са прогнози на Комисията. Комисията все още не е направила оценка на плана за възстановяване и устойчивост на Полша.

¹⁵ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,4 процентни пункта от БВП, включително трансфери към Полската банка за развитие (BGK).

Що се отнася до приходите, намаляването на ставката на данъка върху доходите на физическите лица съгласно полската сделка (0,7 % от БВП) и намаляването на ставките на корпоративния подоходен данък (0,1 % от БВП) също се очаква да допринесат за експанзионистичната фискална позиция. По-високото увеличение на потребителските цени в сравнение с дефлатора на БВП се очаква да повлияе на експанзионистичния принос на финансираните на национално равнище първични текущи разходи през 2022 г. чрез увеличаване на разходите за държавно потребление на стоки и услуги.

- (18) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда фискалната позиция през 2023 г. да бъде +1,7 % от БВП, при условие че политиката остане непроменена¹⁶. Очаква се през 2023 г. Полша да продължи да използва безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването. Положителният принос към икономическата активност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза, се прогнозира да нарасне с 0,1 процентни пункта в сравнение с 2022 г. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да осигурят рестриктивен принос към фискалната позиция от 0,3 процентни пункта през 2023 г.¹⁷ В същото време увеличението на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на новите мерки по отношение на приходите) през 2023 г. се очаква да осигури рестриктивен принос от 1,4 процентни пункта за общата фискална позиция. Това включва въздействието на постепенната отмяна на мерките за справяне с повишените цени на енергията (0,9 % от БВП) и допълнителните разходи за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна (0,2 % от БВП).

¹⁶ Положителният знак на показателя съответства на недостиг на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което е индикация за рестриктивна фискална политика.

¹⁷ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат рестриктивен принос от 0,1 процентни пункта от БВП.

- (19) В програмата за конвергенция за 2022 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет постепенно да намалее до 3,1 % от БВП през 2024 г. и до 2,5 % до 2025 г. Поради това се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет отново да спадне под 3 % от БВП до 2025 г. Не е предоставена обаче информация за предвидените мерки за консолидиране. Съгласно програмата за конвергенция за 2022 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалява до 2025 г., по-конкретно с намаление до 51,0 % през 2024 г. и до 49,7 % през 2025 г. Съгласно анализа на Комисията рисковете за устойчивостта на дълга изглеждат средни в средносрочен план.
- (20) Очаква се текущата реформа на бюджетната система, когато бъде изцяло осъществена, да повиши ефективността на разходите чрез преодоляване на дългогодишните слабости в бюджетния процес. Те включват сложни и остарели бюджетни класификации; неоптимално регистриране на информацията; липса на истинско средносрочно планиране и липса на пряк ефект на лоста от прегледите на разходите върху бюджетния процес. Очаква се публичните финанси на Полша да бъдат подложени на натиск за по-високи разходи в дългосрочен план, по-специално поради застаряването на населението. Тези фактори засилват необходимостта от нови инструменти за укрепване на управлението на разходите, включително редовна оценка на ефективността и ефикасността. По време на пандемията обаче по-голямата част от разходите за мерки във връзка с COVID19 бяха насочени чрез специален фонд, управляван от банка за развитие, и чрез финансов инструмент извън бюджета. Въпреки че това предостави на органите по-голяма гъвкавост при управлението на свързаните с кризата разходи и им позволи да избегнат риска от нарушаване на конституционните равнища на дълга на централното държавно управление, то също така ограничи парламентарния контрол върху разходите и публичния достъп до навременна информация относно публичните разходи.

- (21) Полша е една от най-бързо застаряващите държави в Съюза и в дългосрочен план демографските тенденции ще окажат въздействие върху пенсионната система. Настоящата пенсионна система с дефинирани вноски прави системата финансово балансирана, но не отчита адекватността на бъдещите доходи. Поради ниската действителна пенсионна възраст, увеличаващата се продължителност на живота и някои други характеристики на системата обаче, бъдещите пенсионни обезщетения се очаква да намалее значително спрямо последната заплата. Това би означавало, че голяма част от пенсионерите ще бъдат изложени на риск от бедност. Анализът на Комисията показва, че само за да се запази равнището на обезщетения на настоящото равнище, Полша ще трябва да изразходва допълнителни 6,7 % от своя БВП до 2070 г. Основните предизвикателства в полската пенсионна система се отнасят до ниската ефективна пенсионна възраст и специалните пенсионни режими (напр. земеделски стопани, униформени служители), които струват скъпо и облагодетелстват членовете им в сравнение с общата система.
- (22) На 15 декември 2021 г. Полша представи програмните документи в областта на политиката на сближаване, предвидени в Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета¹⁸. В съответствие с Регламент (ЕС) 2021/1060 Полша трябва да вземе предвид съответните специфични за нея препоръки при програмирането на фондовете на политиката на сближаване за периода 2021–2027 г. Това е предварително условие за подобряване на ефективността и максимално увеличаване на добавената стойност на финансовата подкрепа, която ще бъде получена от фондовете на политиката на сближаване, като същевременно се насърчават координация, взаимно допълване и съгласуваност между тези фондове на политиката на сближаване и други инструменти и фондове на Съюза. Успешното прилагане на програмите по линия на политиката на сближаване зависи и от премахването на пречките пред инвестициите в подкрепа на екологичния и цифровия преход и балансираното териториално развитие.

¹⁸ Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159).

- (23) Равнището на безработица в Полша достига рекордно ниски равнища, но участието на пазара на труда на някои групи продължава да бъде ограничено. Делът на децата на възраст под три години в системата за професионални грижи остава един от най-ниските сред държавите членки, а ограниченият достъп до грижи за деца пречи на жените да навлязат на пазара на труда. Освен това недостатъчната подкрепа за дългосрочните грижи и по-ниската пенсионна възраст водят до отлив на работна сила от пазара. Различията на пазара на труда засягат и хората с увреждания, възрастните хора и нискоквалифицираните лица, чиито равнища на заетост са под средните за Съюза. Като се има предвид, че през последните години се наблюдава постоянен спад на нестандартните трудови договори, равнището на заетост на временни договори и на самостоятелна заетост с ниски социалноосигурителни вноски продължава да бъде високо, особено сред младите и нискоквалифицираните работници, което увеличава риска от неадекватност на бъдещите им пенсии.
- (24) Системата за образование и обучение на Полша продължава да е изправена пред предизвикателства по отношение на качеството и приобщаването. Тези предизвикателства бяха изострени от пандемията с продължителни периоди на дистанционно обучение. Сред учителите, учениците и населението като цяло липсват цифрови умения. В същото време ИКТ оборудването и свързаността остават недостатъчно достъпни за училищата и домакинствата с деца. Качеството на полученото от учителите първоначално образование е недостатъчно. Освен това заплатите на учителите са относително ниски в сравнение със стандартите на ОИСР. Това засяга финансовата привлекателност на професията и заедно с липсата на професионално развитие допринася за значителен недостиг на персонал. Големият приток на разселени лица от Украйна изисква значителни усилия, включително финансиране, за осигуряване на адекватен отговор в областта на образованието и обучението. Значителните несъответствия между уменията и нуждите на пазара на труда водят до недостиг на работна ръка, както се вижда от трудностите, пред които са изправени работодателите при попълването на обявените работни места.

- (25) Общите разходи за здравеопазване спрямо БВП остават ниски – само 6,5 % спрямо средно равнище от 9,9 % за Съюза през 2019 г. Полската система на здравеопазване разчита прекомерно на болниците, които страдат от влошаващо се финансово положение, липса на оценка на качеството и недостатъци в управлението. Първичните и амбулаторните грижи не се използват в достатъчна степен. Ограничената привлекателност на медицинските професии допринася за недостига на персонал. Броят на лекарите и медицинските сестри на 1000 души от населението (съответно 2,4 и 5,1) е сред най-ниските в държавите членки. Системата за първична медицинска помощ не разполага с достатъчно персонал и нейните услуги са претоварени. Потенциалът ѝ остава неоползотворен, като по този начин се претоварват по-високите равнища на грижи. Въпреки че разширените услуги за електронно здравеопазване помагат за справяне с някои от предизвикателствата, пред които е изправена здравната система, тяхното използване досега е ограничено.
- (26) Значителна част от социалните разходи не отчитат различните равнища на доходите, което оставя възможност за по-добро насочване. Някои социални разходи не са целенасочени и с условия за имуществено състояние. В същото време обхватът на социалните обезщетения за някои лица, работещи по граждански договори, е ограничен, което прави тази група по-уязвима. Въпреки че делът на населението, изложено на риск от бедност, продължи да намалява от 21 % през 2016 г. на 17 % през 2020 г., продължават да съществуват предизвикателства. По-специално, се очаква някои възрастни хора да бъдат изложени на нарастващ риск от бедност. Това ще засегне по-специално жените поради по-кратката им кариера, което ще доведе до по-ниски бъдещи пенсионни обезщетения. По-доброто насочване на обезщетенията, например чрез по-често прилагане на подход с условия за имуществено състояние, би довело до по-ефективно използване на публичните ресурси за борба с бедността и за подпомагане на най-нуждаещите се.

- (27) Полша ще разчита все повече на науката и иновациите, за да гарантира дългосрочен устойчив икономически растеж и конкурентоспособност. Въпреки постигнатия известен напредък обаче Полша изостава по отношение на иновативните крайни продукти. Общите разходи за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) са ниски – 1,39 % от БВП. Разходите на предприятията за НИРД остават доста под средното за Съюза равнище от 0,87 % през 2020 г., а делът на иновативните дружества продължава да бъде слаб, според проучването на иновациите в Общността. Полша е с четвъртия най-слаб резултат в сравнителния доклад за иновациите в Европа за 2021 г. и е класирана в последната категория „бързо растящи новатори“. Нарастващата разпокъсаност на текущите инструменти за подкрепа на научните изследвания възпрепятства сътрудничеството между науката и бизнеса, което представлява основна пречка за укрепване на иновациите. Освен това ниските управленски умения и ограниченото възприемане на технологии в предприятията допринасят за значителни разлики в производителността между малките и средни предприятия и големите предприятия, ограничавайки иновациите и растежа на производителността.
- (28) Цифровизацията в Полша изостава. По-специално ниските равнища на цифрови умения възпрепятстват способността на предприятията да инвестират в напреднали цифровизирани решения и да се придвижват нагоре по веригата за създаване на стойност, като същевременно допринасят за недостига на работна ръка и умения. Що се отнася до цифровата инфраструктура, въпреки че разпространението на фиксиран ширококолов достъп се увеличава, предизвикателствата пред развитието на 5G остават високи. По-специално, едва 34 % от домакинствата са били обхванати от 5G технологията през 2021 г., която е под средната стойност за Съюза от 65 %, а готовността за 5G не напредва, тъй като хармонизираният радиочестотен спектър за внедряване на 5G все още предстои да бъде разпределен. И накрая, по-широкото използване на цифровите технологии в публичната администрация би могло да подобри предоставянето на държавни услуги и да спомогне за намаляване на ненужната регулаторна и административна тежест.

- (29) Стабилната и предвидима бизнес среда и благоприятният инвестиционен климат играят важна роля както за икономическото възстановяване след пандемията, така и за устойчивия икономически растеж в средносрочен и дългосрочен план. Независимостта, ефективността и качеството на правосъдната система са основни компоненти в това отношение. В Полша принципите на върховенството на закона се влошиха, а независимостта на съдебната власт продължава да буди сериозно безпокойство, както следва от няколко решения на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека. Освен това през 2021 г. Комисията започна производство за установяване на неизпълнение на задължения срещу Полша вследствие на определени решения на Конституционния съд на Полша, с които по-специално се оспорва върховенството на правото на Съюза, което излага на риск функционирането на правния ред на Полша и на Съюза.
- (30) Надеждната и стабилна регулаторна среда е основата за поддържане на икономическия растеж и частните инвестиции. Инвестиционният климат обаче продължава да бъде възпрепятстван от непредвидимата и обременяваща регулаторна среда. Честите промени в ключови закони увеличават несигурността и разходите за привеждане в съответствие за предприятията, главно поради недостатъчните консултации със заинтересованите страни по време на законодателния процес. Частните инвестиции като процент от БВП намаляват от 2016 г. насам и са ниски – 18,5 % през 2020 г., което е доста под средното за Съюза и регионално равнище. Това би могло да ограничи по-нататъшното повишаване на производителността и да възпрепятства способността на Полша да поддържа икономическия растеж в дългосрочен план, особено като се има предвид, че нарастващите разходи за труд за единица продукция оказват натиск върху разходната конкурентоспособност.
- (31) В отговор на мандата, възложен от държавните и правителствените ръководители на Съюза във Версайската декларация, предложението на Комисията за план REPowerEU има за цел постепенно да бъде премахната зависимостта на Съюза от вноса на изкопаеми горива от Русия във възможно най-кратък срок. За тази цел в диалог с държавите членки Комисията се стреми да определи най-подходящите проекти, инвестиции и реформи на национално и регионално равнище и на равнището на Съюза. Целта на тези мерки е да се намали цялостната зависимост от изкопаеми горива и да се замени вносът на изкопаеми горива от Русия.

- (32) Енергийният микс на Полша продължава да зависи в голяма степен от изкопаемите горива, които осигуряваха 86 % от енергийните доставки през 2020 г., като само въглищата представляват 40 % от тях. Природният газ представлява 17 % от енергийния микс, а нефтът – 28,9 %, като делът му се увеличава през последните години. Темпът на декарбонизация на Полша е бавен. До 2020 г. полската икономика е регистрирала само 8 % намаление на общите емисии в сравнение с 2005 г.¹⁹ Интензитетът на емисиите на парникови газове в икономиката е с 54 % над средния за Съюза. Необходими са преразгледана, по-амбициозна енергийна политика и целенасочени действия по отношение на секторите извън СТЕ, за да се постигне напредък в намаляването на емисиите в цялата икономика. Полша произвежда около 80 % от въглищата, които потребява, но зависимостта ѝ от Русия – изчислена като дял на вноса от Русия спрямо общия внос на въглища – се е увеличила и е достигнала 74 % през 2020 г. в сравнение със средната стойност за Съюза от 54 %. Що се отнася до нефта, Полша зависи от чуждестранни доставчици за почти цялото си търсене, а вносът от Русия представлява 72 % от общото чуждестранно предлагане, при средно 26 % за Съюза. Зависимостта на Полша от Русия по отношение на природния газ през 2020 г. е 55 % в сравнение с 44 % средно за Съюза²⁰. Очаква се текущите и планираните инфраструктурни проекти в Полша и със съседните държави (включително междусистемната връзка GIPL с Литва, която функционира от 1 май 2022 г.), придружени от съответните договори за доставка, да заменят изцяло зависимостта на Полша от руския газ. Препоръчва се новата инфраструктура и мрежовите инвестиции, свързани с природния газ, да бъдат съобразени с бъдещето, когато е възможно, за да се избегне зависимостта от въглеродни емисии и блокираните активи и да се улесни дългосрочната им устойчивост чрез бъдеща промяна на предназначението им за устойчиви горива. Дългосрочният договор на Полша за доставка на газ с руския „Газпром“ изтича в края на 2022 г. и Полша не планира да го поднови.

¹⁹ Доклад за напредъка на действията в областта на климата (2021 г.)

²⁰ Евростат (2020 г.), дял на руския внос спрямо общия внос на природен газ, суров нефт и антрацитни въглища. За средните стойности за ЕС-27 общият внос се основава на вноса от държави извън ЕС-27. За Полша общият внос включва търговията в рамките на ЕС. Суровият нефт не включва рафинираните нефтопродукти. От 27 април 2022 г. Полша вече не получава газ от Русия.

Прякото въздействие на спирането на доставките на газ от „Газпром“ от април 2022 г. върху енергийната сигурност на Полша се смекчава значително от достъпа на Полша до алтернативни доставки в рамките на Съюза и извън него. Спирането обаче изисква ускоряване на текущите и планираните проекти за диверсификация на доставките, както и засилена координация на по-нататъшните действия в рамките на Съюза.

- (33) Ускореното разгръщане на нови мощности за производство на енергия от възобновяеми източници е от решаващо значение за намаляване на зависимостта на Полша от вноса на изкопаеми горива и за намаляване на емисиите на парникови газове. Текущите цели в областта на енергията от възобновяеми източници в рамките на националните планове в областта на енергетиката и климата не са достатъчно амбициозни. Съществуват обаче важни регулаторни, процедурни и административни пречки, които ограничават разгръщането на капацитета за производство на енергия от възобновяеми източници и забавят интегрирането на възобновяеми енергийни източници в мрежата. Те включват рестриктивни правила относно енергийните кооперации, рестриктивни правила и продължителни процедури за издаване на разрешения за разположени на сушата вятърни генератори, сложност и нестабилност на данъчните разпоредби и продължителни процедури за присъединяване към електроенергийната мрежа. Инфраструктурните пречки като недостатъчния капацитет на разпределителната мрежа също забавят интегрирането на възобновяемите енергийни източници и следва да бъдат преодолені с подходящи стимули. Освен това в Съобщението на Комисията от 18 май 2022 г. („съобщение за REPowerEU“) се посочва, че увеличаването на устойчивото производство на биометан ще допринесе за постепенното премахване на зависимостта на Съюза от руските изкопаеми горива. В този контекст Полша има възможност да използва неизползвания потенциал на биометана в съответствие със съответните критерии за устойчивост чрез подходяща стратегия за създаване на устойчив пазар на биометан и конкретни предложения относно неговата структура. Устойчивият биометан може да се използва в комбинираното производство на топлинна и електрическа енергия и водород от възобновяеми източници, което би могло да спомогне за декарбонизацията на секторите с трудно намаляване на емисиите. Националната схема за саниране на Полша е важна инициатива за подмяна на замърсяващите въздуха котли и за подобряване на енергийната ефективност на сградите. Тя обаче би могла да бъде допълнително рационализирана и по-добре насочена към домакинствата с ниски доходи и сградите с най-лоши характеристики.

Освен това има възможност за по-добро планиране на субсидиите за подмяна на топлинни източници, за да се избегне зависимостта от газа и да се осигурят по-силни стимули за основно саниране и внедряване на термопомпи, съгласувано с целите на стратегията „Вълна на саниране“ и съобщението за REPowerEU. Значителният потенциал за икономии на разходи на подобренията на енергийната ефективност дава възможност за използване на възстановими финансови инструменти, които биха могли да се използват за увеличаване на темпа на саниране сред жилищните, обществените и търговските сгради. Това би подобрило още повече качеството на въздуха, би ускорило икономии на енергия и би намалило търсенето на изкопаеми горива за отопление. За постигането на съответствие с целите „Подготвени за цел 55“ в Полша ще е необходима още по-голяма амбиция по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове, увеличаването на възобновяемата енергия и на енергийната ефективност.

- (34) Транспортът е вторият най-замърсяващ сектор след производството на енергия и на него се падат около 70 % от общото потребление на нефт. Автомобилният транспорт е отговорен за огромния дял от секторните емисии. Поради това ускорените действия за декарбонизация на мобилността са от решаващо значение. Стимулите за колективни, нисковъглеродни и активни видове транспорт биха спомогнали в това отношение. Повишаването на привлекателността и достъпността на обществения транспорт, включително в селските райони, и по-доброто свързване на предградията с центровете на агломерациите ще спомогне за намаляване на замърсяването на въздуха, за преодоляване на изключването и за подобряване на качеството на живот. Делът на автомобилите с нулеви емисии от новите регистрации бил 0,8 % през 2020 г., което е доста по-малко от средното равнище за Съюза от 5,3 %. Следва да се обмисли допълнителна подкрепа за улесняване на закупуването на електрически автомобили и значителни инвестиции в инфраструктурата за зареждане.
- (35) Целите на националната енергийна стратегия на Полша трябва да бъдат преразгледани във възходяща посока в съответствие с по-амбициозната цел на Съюза в областта на климата за 2030 г. Наличието на здрава, стабилна и актуална стратегическа рамка е от решаващо значение за насочването и стимулирането на публичните и частните инвестиции в екологичния преход. Полша следва да обмисли това повишаване на амбицията, за да се осигури сигурност за инвеститорите и да се повиши предвидимостта на бизнес средата, като същевременно се ускори енергийният преход в съответствие със съобщението на REPowerEU.

- (36) Въпреки че ускоряването на прехода към неутралност по отношение на климата и премахването на изкопаемите горива ще доведе до значителни разходи за реструктуриране в няколко сектора, Полша може да използва Механизма за справедлив преход в контекста на политиката на сближаване, за да смекчи социално-икономическото въздействие на прехода в най-засегнатите региони. Освен това Полша може да използва Европейския социален фонд плюс, създаден с Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета²¹, за да подобри възможностите за заетост и да засили социалното сближаване.
- (37) С оглед на оценката на Комисията Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2022 г., като становището му²² е изразено в препоръка 1,

²¹ Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 21).

²² Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме следните действия през 2022 и 2023 г.:

1. През 2023 г. да гарантира, че растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на политиката, като се вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за най-уязвимите от покачването на цените на енергията домакинства и предприятия и за хората, бягащи от Украйна. Да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. Да увеличи публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като се вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза. За периода след 2023 г. да провежда фискална политика, насочена към постигане на разумни средносрочни фискални позиции. Да подобри ефективността на публичните разходи, включително чрез продължаване на реформата на бюджетната система. Да гарантира адекватността на бъдещите пенсионни обезщетения и устойчивостта на пенсионната система чрез предприемане на мерки за увеличаване на действителната възраст на пенсиониране и извършване на реформа на преференциалните пенсионни схеми.
2. Да приключи бързо преговорите с Комисията по програмните документи в областта на политиката на сближаване за периода 2021–2027 г., за да започне да ги изпълнява.
3. Да увеличи участието на пазара на труда, включително чрез подобряване на достъпа до грижи за деца и дългосрочни грижи, и да премахне оставащите пречки пред постоянните видове заетост. Да насърчава качествено образование и умения, които са от значение за пазара на труда, особено чрез учене за възрастни и подобряване на цифровите умения. Да насочи по-добре социалните обезщетения и да гарантира достъп на нуждаещите се.
4. Да подобри устойчивостта, достъпността и ефективността на здравната система, включително чрез предоставяне на достатъчно ресурси, за да обърне пирамидата на грижите, и ускоряване на внедряването на услугите на електронното здравеопазване. Да засили иновационния капацитет на икономиката, включително чрез подкрепа за научноизследователските институции и тяхното по-тясно сътрудничество с бизнеса. Да засили по-нататъшната цифровизация на предприятията и публичната администрация, включително чрез развитие на инфраструктурата.

5. Да подобри инвестиционния климат, по-специално чрез гарантиране на независимостта на съдебната власт. Да гарантира ефективни обществени консултации и участие на социалните партньори в процеса на изготвяне на политики.
6. Да намали цялостната зависимост от изкопаеми горива чрез премахване на регулаторните, административните и инфраструктурните пречки, за да се ускорят процедурите за издаване на разрешения и внедряването на възобновяеми енергийни източници. Да реформира политиките за саниране на сгради и схемите за подкрепа с цел стимулиране на по-голяма енергийна ефективност, да насърчава икономии на енергия и по-бързото постепенно премахване на изкопаемите горива при отоплението и ускореното внедряване на термопомпи. Да ускори преминаването към обществен транспорт и активна мобилност и да насърчава по-бързото навлизане на електрически превозни средства със стимули и инвестиции в инфраструктура за зареждане. Да подобрява дългосрочното и средносрочното стратегическо планиране на екологичния преход чрез актуализиране на националните енергийни политики в съответствие с целите на Европейския зелен пакт и съобщението за REPowerEU, за да се осигури сигурност за бизнес общността и да се използва ефективно финансирането с оглед ускоряване на инвестициите в чиста енергия.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател
