



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 17. kesäkuuta 2022
(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

ILMOITUS

Lähettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea (Coreper II) / Neuvosto
Kom:n asiak. nro:	9421/22 - COM(2022) 622 final
Asia:	Suositus: NEUVOSTON SUOSITUS Puolan vuoden 2022 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2022 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakohdassa mainittu, komission ehdotukseen COM(2022) 622 final perustuva, neuvoston eri komiteoiden tarkistama ja hyväksymä ehdotus neuvoston suositukseksi.

NEUVOSTON SUOSITUS

annettu...,

Puolan vuoden 2022 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2022 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 9 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

- (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241², jolla perustettiin elpymis- ja palautumistukiväline, tuli voimaan 19 päivänä helmikuuta 2021. Elpymis- ja palautumistukivälineestä tarjotaan rahoitustukea uudistusten ja investointien toteuttamiseen eli kyse on unionin rahoittamasta finanssipoliittisesta elvytyksestä. Tukivälineellä edistetään talouden elpymistä ja erityisesti vihreää ja digitaalista siirtymää tukevien kestävien ja kasvua lisäävien uudistusten ja investointien toteuttamista sekä vahvistetaan jäsenvaltioiden talouksien palautumiskykyä ja potentiaalista kasvua. Se auttaa myös vahvistamaan julkisen talouden kestävyyttä ja vauhdittamaan kasvua ja työpaikkojen luomista keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Elpymis- ja palautumistukivälineen mukainen enimmäisrahoitusosuus jäsenvaltiota kohti päivitetään kesäkuussa 2022 asetuksen (EU) 2021/241 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17).

- (2) Komissio hyväksyi 24 päivänä marraskuuta 2021 vuotuisen selvityksen kestävästä kasvusta. Hyväksyminen käynnisti vuoden 2022 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Selvityksessä otettiin asianmukaisesti huomioon 7 päivänä toukokuuta 2021 allekirjoitettu Porton sosiaalinen sitoumus jatkaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 17 päivänä marraskuuta 2017 julistaman Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanoa. Eurooppa-neuvosto hyväksyi 25 päivänä maaliskuuta 2022 painopisteet vuoden 2022 kestävä kasvun selvitystä varten. Komissio hyväksyi 24 päivänä marraskuuta 2021 myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011³ perusteella annettavan varoituskansalaisia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Puola ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista tarvitaan perusteellinen tarkastelu. Samana päivänä komissio hyväksyi lisäksi ehdotuksen vuoden 2022 yhteiseksi työllisyysraportiksi, jossa analysoidaan työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanoa. Neuvosto hyväksyi yhteisen työllisyysraportin 14 päivänä maaliskuuta 2022.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25).

- (3) Geopoliittinen ja taloudellinen tilanne on muuttunut merkittävästi Venäjän hyökättyä Ukrainaan maailmanlaajuisen pandemian jälkimainingeissa. Hyökkäyksen vaikutus jäsenvaltioiden talouksiin on näkynyt muun muassa energian, elintarvikkeiden ja raaka-aineiden hintojen nousuna ja kasvunäkymien heikentymisenä. Energian hintojen nousu vaikuttaa erityisen raskaasti kaikkein haavoittuvimpiin kotitalouksiin, jotka ovat energiaköyhiä tai vaarassa joutua energiaköyhyyteen, sekä yrityksiin, jotka ovat kaikkein haavoittuvimpia energian hintojen nousulle. Unioniin on myös virrannut ennennäkemätön määrä Ukrainasta pakenevia. Venäjän hyökkäyssodasta aiheutuneet taloudelliset vaikutukset ovat kohdistuneet jäsenvaltioihin epäsymmetrisesti. Neuvoston direktiivi 2001/55/EY⁴ otettiin tässä tilanteessa 4 päivänä maaliskuuta 2022 ensimmäistä kertaa käyttöön neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2022/382⁵. Ukrainasta pakeneville myönnetään direktiivin perusteella oikeus oleskella laillisesti unionissa sekä oikeus hakeutua koulutukseen, työmarkkinoille ja terveydenhuoltoon, saada asunto ja käyttää sosiaalipalveluita. Puolalle myönnetään poikkeuksellista tukea Ukrainasta pakenevien vastaanotto- ja kotouttamistarpeisiin Euroopan pakolaisten auttamiseksi perustetun koheesiopoliittisen tukitoimen (CARE) puitteissa sekä koheesiota ja Euroopan alueita tukevan elpymisavun (REACT-EU) ennakkorahoitusta lisäämällä.

⁴ Neuvoston direktiivi 2001/55/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2001, vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteissa, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisen ja vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakautumisen edistämiseksi (EYVL L 212, 7.8.2001, s. 12).

⁵ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukottaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta (EUVL L 71, 4.3.2022, s. 1).

- (4) Koska taloudellinen ja geopoliittinen tilanne on muuttumassa nopeasti, vuonna 2022 aloitetaan uudelleen talouspolitiikan eurooppalaiseen ohjausjaksoon kuuluva laaja talous- ja työllisyyspolitiikan koordinointi, ja ohjausjaksoa kehitetään elpymis- ja palautumistukivälineen toteuttamisvaatimusten mukaisesti siten kuin vuotta 2022 koskevassa vuotuisessa selvityksessä kestävästä kasvusta selostetaan. Hyväksyttyjen elpymis- ja palautumissuunnitelmien täytäntöönpano on olennaisen tärkeää talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson ensisijaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska suunnitelmat kokonaisuudessaan tai merkittävältä osin kohdistuvat vuosien 2019 ja 2020 talouspolitiikan eurooppalaisilla ohjausjaksoilla annettuihin maakohtaisiin suosituksiin. Vuosien 2019 ja 2020 maakohtaiset suositukset ovat yhtä lailla tärkeitä, kun elpymis- ja palautumissuunnitelmia tarkistetaan, päivitetään tai muutetaan asetuksen (EU) 2021/241 14, 18 ja 21 artiklan mukaisesti, niiden muiden maakohtaisten suositusten lisäksi, joita on mahdollisesti annettu tällaisen tarkistetun, päivitetyn tai muutetun suunnitelman toimituspäivään mennessä.
- (5) Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke on ollut aktivoituna maaliskuusta 2020. Komissio katsoi 3 päivänä maaliskuuta 2021 antamassaan tiedonannossa "Vuosi covid-19-pandemian alkamisesta – finanssipoliittiset toimet", että päätös yleisen poikkeuslausekkeen deaktivoinnista tai sen soveltamisen jatkamisesta olisi tehtävä laatimalla talouden tilasta kokonaisarvio, jossa keskeisenä määrällisenä kriteerinä on talouden toimeliaisuuden taso unionissa tai euroalueella verrattuna kriisiä edeltäneeseen (vuoden 2019 lopun) tasoon. Talousnäkömyien lisääntynyt epävarmuus ja suuret heikkenemisriskit sodan jatkuessa Euroopassa, ennennäkemätön energian hintojen nousu ja jatkuvat toimitusketjujen häiriöt edellyttävät vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen jatkamista vuonna 2023.

- (6) Puolan vuoden 2021 lähentymisohjelmasta 18 päivänä kesäkuuta 2021 annetun neuvoston suosituksen⁶ mukaisesti finanssipolitiikan kokonaisviritystä mitataan tällä hetkellä muutoksella perusmenoissa (ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä, ja joissa ei ole mukana covid-19-kriisiin liittyviä väliaikaisia hätätoimenpiteitä) mutta joissa ovat mukana elpymis- ja palautumistukivälineen tuella, jota ei makseta takaisin, (avustuksilla) ja muilla unionin varoilla rahoitettavat menot, suhteessa keskipitkän aikavälin potentiaaliseen kasvuun⁷. Sen arvioimiseksi, onko kansallinen finanssipolitiikka maltillista ja voidaanko sen koostumuksella edistää kestävä elpymistä, joka on sopusoinnussa vihreän ja digitaalisen siirtymän kanssa, huomiota kiinnitetään finanssipolitiikan kokonaisviritystä laajemmin myös kansallisesti rahoitettujen⁸ juoksevien perusmenojen (ilman päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä ja covid-19-kriisiin liittyviä väliaikaisia hätätoimenpiteitä) ja investointien kehitykseen.

⁶ Neuvoston suositus, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2021, jolla annetaan neuvoston lausunto Puolan vuoden 2021 lähentymisohjelmasta (EUVL C 304, 29.7.2021, s. 98).

⁷ Tässä suosituksessa esitetyt finanssipolitiikan viritystä ja sen osatekijöitä koskevat arviot ovat komission arvioita, jotka perustuvat komission kevään 2022 talousennusteen perustana oleviin oletuksiin. Komission arviot keskipitkän aikavälin potentiaalisesta kasvusta eivät sisällä myönteisiä vaikutuksia elpymis- ja palautumissuunnitelmaan kuuluvista uudistuksista, jotka voivat vauhdittaa potentiaalista kasvua.

⁸ Joita ei rahoiteta elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla eikä muilla unionin varoilla.

- (7) Komissio hyväksyi 2 päivänä maaliskuuta 2022 tiedonannon, jossa annetaan laajaa finanssipoliittista ohjausta vuodeksi 2023, jäljempänä 'finanssipoliittinen ohjaus', ja jolla pyritään tukemaan jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien valmistelua ja siten vahvistamaan politiikan koordinointia. Komission mielestä vaikuttaa asianmukaiselta, että vuonna 2023 siirrytään talven 2022 talousennusteen makrotalouden näkymien perusteella kasvua tukevasta vuosien 2020–2022 finanssipolitiikan kokonaisvirityksestä pitkälti neutraaliin finanssipolitiikan kokonaisviritykseen. Komissio ilmoitti, että vuotta 2023 koskevia finanssipoliittisia suosituksia olisi edelleen eriytettävä jäsenvaltiokohtaisesti, ja niissä olisi otettava huomioon mahdolliset maiden väliset heijastusvaikutukset. Komissio kehotti jäsenvaltioita ottamaan tämän ohjauksen huomioon vakaus- ja lähentymisohjelmissaan. Komissio sitoutui seuraamaan tiiviisti talouden kehitystä ja mukauttamaan ohjaustaan tarvittaessa ja viimeistään toukokuun 2022 lopussa esittämässään talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson kevätpaketissa.
- (8) Vuotta 2023 koskevissa finanssipoliittisissa suosituksissa otetaan finanssipoliittisen ohjauksen perusteella huomioon heikentyneet talousnäkymät, lisääntynyt epävarmuus ja muut heikkenemisriskit sekä komission vuoden 2022 talven talousennusteeseen verrattuna nopeampi inflaatio. Näiden seikkojen perusteella finanssipoliittisilla toimilla on lisättävä julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen ja ylläpidettävä heikoimmassa asemassa olevien kotitalouksien ostovoimaa, jotta voidaan lievittää energian hinnan nousun vaikutuksia ja hillitä kerrannaisvaikutuksista johtuvia inflaatiopaineita kohdennettujen ja väliaikaisten toimenpiteiden avulla. Finanssipolitiikan on pysyttävä ketteränä, jotta sitä voidaan mukauttaa nopeasti muuttuviin olosuhteisiin, mukaan lukien puolustus- ja turvallisuusalan haasteisiin, jotka johtuvat Venäjän hyökkäyssodasta Ukrainaa vastaan, ja sitä on eriytettävä jäsenvaltioittain finanssipoliittisen ja taloudellisen tilanteen mukaan ottaen huomioon muun muassa altistuminen kriisille ja Ukrainasta pakenevien maahantulo.

- (9) Puola toimitti 3 päivänä toukokuuta 2021 komissiolle asetuksen (EU) 2021/241 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa. Komissio on arvioinut asetuksen (EU) 2021/241 19 artiklan mukaisesti elpymis- ja palautumissuunnitelman merkityksellisyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta asetuksen liitteessä V esitettyjä arviointia koskevia suuntaviivoja noudattaen. Neuvosto hyväksyi 17 päivänä kesäkuuta 2022 täytäntöönpanopäätöksen Puolan elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä⁹. Rahoituserien maksamisen ehtona on asetuksen (EU) 2021/241 24 artiklan 5 kohdan mukaisesti hyväksytty komission päätös siitä, että Puola on tyydyttävästi saavuttanut neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä asetetut asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet. Tyydyttävä saavuttaminen edellyttää, että edeltävien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen ei ole peruuntunut.
- (10) Puola toimitti vuoden 2022 kansallisen uudistusohjelmansa 29 päivänä huhtikuuta 2022 ja vuoden 2022 lähentymisohjelmansa 28 päivänä huhtikuuta 2022 asetuksen (EY) N:o 1466/97 8 artiklan mukaisesti. Ohjelmat on arvioitu yhdessä, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.
- (11) Komissio julkaisi 23 päivänä toukokuuta 2022 Puolaa koskevan vuoden 2022 maaraportin. Siinä arvioitiin Puolan edistymistä neuvoston vuosina 2019, 2020 ja 2021 hyväksymien asiaankuuluvien maakohtaisten suositusten noudattamisessa. Maaraportissa arvioitiin myös Puolan edistymistä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanossa, työllisyyttä, osaamista ja köyhyyden vähentämistä koskevien unionin yleistavoitteiden saavuttamisessa sekä Yhdistyneiden kansakuntien kestävä kehityksen tavoitteisiin pääsemisessä.

⁹ ST 9728/2022 ja ST 9728/2022 ADD 1.

- (12) Komissio antoi 23 päivänä toukokuuta 2022 perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laaditun kertomuksen. Kertomuksessa käsiteltiin Puolan julkisen talouden tilannetta, sillä sen julkisen talouden alijäämän ennakoidaan ylittävän perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen vuonna 2022. Kertomuksessa todettiin, että alijäämäkriteeriä ei ole noudatettu. Maaliskuun 2 päivänä 2022 annetun tiedonannon mukaisesti komissio ei ehdottanut uusien liiallisia alijäämiä koskevien menettelyjen aloittamista keväällä 2022. Se arvioi syksyllä 2022 uudelleen, onko tarpeen ehdottaa tällaisten menettelyjen aloittamista.
- (13) Neuvosto suositti 20 päivänä heinäkuuta 2020 antamassaan suosituksessa¹⁰, että Puola toteuttaisi vuosina 2020 ja 2021 yleisen poikkeuslausekkeen huomioon ottaen kaikki tarvittavat toimenpiteet covid-19-pandemian torjumiseksi, talouden ylläpitämiseksi ja alkavan elpymisen tukemiseksi. Se suositti myös, että Puola harjoittaisi taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa velkakestävyys samalla kun lisätään investointeja. Vuonna 2021 Puolan julkisen talouden alijäämä supistui Eurostatin vahvistamien tietojen mukaan 6,9 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2020 1,9 prosenttiin vuonna 2021. Puolan finanssipoliittiset toimet tukivat talouden elpymistä vuonna 2021, ja väliaikaiset hätätoimenpiteet vähenivät vuosien 2020 ja 2021 välillä 4,5 prosentista 2,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Puolan vuonna 2021 toteuttamat toimenpiteet olivat 20 päivänä heinäkuuta 2020 annetun neuvoston suosituksen mukaisia. Hallituksen vuosina 2020 ja 2021 hyväksymät päätösperäiset julkisen talouden toimenpiteet olivat väliaikaisia tai niiden vaikutus kompensoitiin tasapainottavilla toimenpiteillä. Julkisen talouden velka supistui vuonna 2021 Eurostatin vahvistamien tietojen mukaan 53,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen, kun se vuonna 2020 oli ollut 57,1 prosenttia.

¹⁰ Neuvoston suositus, annettu 20 päivänä heinäkuuta 2020, Puolan vuoden 2020 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Puolan vuoden 2020 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (EUVL C 282, 26.8.2020, s. 135).

- (14) Vuoden 2022 lähentymisohjelmassa esitettyjen julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on realistinen. Hallitus ennustaa reaalisien BKT:n kasvavan 3,8 prosenttia vuonna 2022 ja 3,2 prosenttia vuonna 2023. Sen sijaan komission kevään 2022 talousennusteen mukaan reaalisien BKT:n kasvu on heikompaa eli 3,7 prosenttia vuonna 2022 ja 3,0 prosenttia vuonna 2023, mikä johtuu pääasiassa siitä, että komission ennusteessa inflaatio arvioidaan korkeammaksi, minkä odotetaan vaikuttavan yksityiseen kulutukseen ja investointeihin, kun taas nettoviennin vaikutus arvioidaan pienemmäksi. Hallitus ennakoi vuoden 2022 lähentymisohjelmassaan julkisen talouden nimellisen alijäämän kasvavan 4,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2022 ja supistuvan 3,7 prosenttiin vuonna 2023. Alijäämän kasvu vuonna 2022 johtuu pääasiassa Ukrainasta pakenevien auttamiseen liittyvistä suurista kustannuksista, korkeisiin energian hintoihin liittyvistä toimenpiteistä ja merkittävästä verouudistuksesta (Polski Ład/Polish Deal). Julkisen talouden velan odotetaan vuoden 2022 lähentymisohjelman mukaan supistuvan 52,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2022 ja 51,5 prosenttiin vuonna 2023. Julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen on ennusteen koontipäivänä tiedossa olevien politiikkatoimien perusteella komission kevään 2022 talousennusteen mukaan 4,0 prosenttia vuonna 2022 ja 4,4 prosenttia vuonna 2023. Komission mukaan alijäämä on vuonna 2022 pienempi kuin vuoden 2022 lähentymisohjelmassa ennakoitaan, mikä johtuu pääasiassa siitä, että nimellinen BKT on ennustettu suuremmaksi. Vuoden 2023 alijäämää koskeva komission arvio on suurempi kuin lähentymisohjelmassa, mikä johtuu pääasiassa pienemmistä tuloista ja Ukrainasta pakenevien auttamiseen liittyvien kustannusten oletetusta kasvusta. Komission kevään 2022 talousennusteessa julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen on pienempi, 50,8 prosenttia vuonna 2022 ja 49,8 prosenttia vuonna 2023. Ero johtuu siitä, että inflaatio arvioidaan korkeammaksi, ja erilaisista virta-varanto-korjauserää koskevista oletuksista vuonna 2023. Komission kevään 2022 talousennusteen mukaan keskipitkän aikavälin (keskimäärin 10 vuoden) potentiaalisen tuotannon kasvun arvioidaan olevan 3,4 prosenttia. Arviossa ei kuitenkaan ole otettu huomioon elpymis- ja palautumissuunnitelmaan sisältyviä uudistuksia, jotka voivat vauhdittaa Puolan talouden potentiaalista kasvua.

- (15) Hallitus on vuonna 2022 luopunut covid-19-kriisin takia toteutetuista toimenpiteistä, joten väliaikaisten hätätoimenpiteiden ennakoidaan supistuvan 0,0 prosenttiin vuonna 2022, kun ne vuonna 2021 olivat 2,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Energian hintojen nousun taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten torjumiseksi hyväksytyt toimenpiteet vaikuttavat julkisen talouden alijäämään. Komission kevään 2022 talousennusteen mukaan kyseiset toimenpiteet ovat suhteessa BKT:hen 1,0 prosenttia vuonna 2022, ja niistä on tarkoitus luopua asteittain vuonna 2023.¹¹ Kyseiset toimenpiteet koostuvat pääasiassa energiankulutuksesta kannettavien välillisten verojen kevennyksistä ja sosiaalisista tulonsiirroista köyhemmille kotitalouksille. Toimenpiteet on ilmoitettu väliaikaisiksi. Jos energian hinnat pysyvät kuitenkin korkeina myös vuonna 2023, joitakin näistä toimenpiteistä voitaisiin jatkaa. Osaa näistä toimenpiteistä, erityisesti kautta linjan tehtäviä arvonlisäveron ja valmisteverojen kevennyksiä, ei ole kohdennettu. Julkisen talouden alijäämään vaikuttavat myös kustannukset, joita aiheutuu tilapäisen suojelun tarjoamisesta Ukrainasta paenneille. Komission kevään 2022 talousennusteen mukaan kyseiset kustannukset ovat vuonna 2022 0,6 prosenttia ja vuonna 2023 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen¹².
- (16) Neuvosto suositti 18 päivänä kesäkuuta 2021 antamassaan suosituksessa, että Puola varmistaa, että finanssipolitiikan viritys on vuonna 2022 edelleen kasvua tukeva, elpymis- ja palautumistukivälineen tarjoama sysäys mukaan lukien, ja jatkaa kansallisesti rahoitettavia investointeja. Neuvosto suositti myös, että Puola harjoittaa taloustilanteen salliessa finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä ja varmistaa julkisen talouden kestävyys keskipitkällä aikavälillä, ja samalla lisää investointeja kasvupotentiaalin parantamiseksi.

¹¹ Luvut kuvaavat syksyn 2021 jälkeen toteutettujen toimenpiteiden vuotuisia talousarviokustannuksia, mukaan lukien juoksevat tulot ja menot sekä mahdolliset pääomamenoja koskevat toimenpiteet.

¹² Ukrainasta unioniin pakenevien kokonaismäärän oletetaan nousevan asteittain 6 miljoonaan vuoden 2022 loppuun mennessä, ja arvio heidän maantieteellisestä sijoittautumisestaan perustuu tämänhetkisen maahanmuuttajayhteisön kokoon, vastaanottavan jäsenvaltion suhteelliseen väkilukuun ja siihen, mihin Ukrainasta unioniin paenneet ovat tosiasiallisesti sijoittautuneet maaliskuusta 2022 alkaen. Arviot talousarviokustannuksista henkeä kohti perustuvat komission yhteisen tutkimuskeskuksen Euromod-mikrosimulaatiomalliin, jossa otetaan huomioon sekä käteisetuudet, joihin maahan tulleilla voi olla oikeus, että luontoissuoritukset, kuten koulutus ja terveydenhuolto.

- (17) Komission kevään 2022 talousennusteen ja Puolan vuoden 2022 lähentymisohjelmaan sisältyvien tietojen perusteella finanssipolitiikan virityksen ennakoidaan olevan vuonna 2022 elvyttävä eli –3,4 prosenttia suhteessa BKT:hen neuvoston suosituksen mukaisesti¹³. Puola aikoo tukea elpymistä hyödyntämällä elpymis- ja palautumistukivälinettä lisäinvestointien rahoittamiseen neuvoston suosituksen mukaisesti. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla ja muilla unionin varoilla rahoitettavien menojen positiivisen vaikutuksen talouden toimeliaisuuteen arvioidaan kasvavan 0,1 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuoteen 2021 verrattuna¹⁴. Kansallisesti rahoitettavilla investoinneilla ennakoidaan olevan finanssipolitiikan viritykseen elvyttävä vaikutus, joka on 0,3 prosenttiyksikköä vuonna 2022¹⁵. Näin Puola suunnittelee jatkavansa kansallisesti rahoitettuja investointeja neuvoston suosituksen mukaisesti. Kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvulla (ilman uusia tulopuolen toimenpiteitä) taas ennakoidaan olevan vuonna 2022 finanssipolitiikan kokonaisviritykseen elvyttävä vaikutus, joka on 2,7 prosenttiyksikköä. Tähän merkittävään elvyttävään vaikutukseen sisältyy nykyisten toimenpiteiden lisäksi niiden toimenpiteiden lisävaikutus, joilla puututaan energian hintojen nousun taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin (1,0 % suhteessa BKT:hen), ja se sisältää myös kustannukset, joita aiheutuu tilapäisen suojelun tarjoamisesta Ukrainasta paenneille (0,6 % suhteessa BKT:hen). Uuden lastenhoitoavustuksen (ns. perheenhoitopääoma) odotetaan niin ikään lisäävän nettomääräisten juoksevien menojen kasvua (0,1 % suhteessa BKT:hen).

¹³ Negatiivinen indikaattorin arvo tarkoittaa, että perusmenojen kasvu on suurempi kuin keskipitkän aikavälin talouskasvu, mikä osoittaa finanssipolitiikan olevan elvyttävää.

¹⁴ Nämä ovat komission ennusteita. Komissio ei ole vielä arvioinut Puolan elpymis- ja palautumissuunnitelmaa.

¹⁵ Muilla kansallisesti rahoitettavilla pääomamenoilla ennakoidaan olevan elvyttävä vaikutus, joka on 0,4 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen, mukaan lukien siirrot Puolan kehityspankille (BGK).

Tulopuolella Puolan verouudistukseen liittyvän henkilökohtaisten tuloverojen keventämisen (0,7 % suhteessa BKT:hen) ja yhteisöveroasteen alentamisen (0,1 % suhteessa BKT:hen) ennustetaan myös vaikuttavan elvyttävästi finanssipolitiikan viritykseen. BKT-deflaattoriin verrattuna voimakkaamman kuluttajahintojen nousun ennustetaan vaikuttavan siihen elvyttävään vaikutukseen, joka kansallisesti rahoitetuilla juoksevilla perusmenoilla on vuonna 2022, lisäämällä menoja, jotka liittyvät tavaroiden ja palvelujen julkiseen kulutukseen.

- (18) Vuonna 2023 finanssipolitiikan viritys on komission kevään 2022 talousennusteen mukaan +1,7 prosenttia suhteessa BKT:hen olettaen, että politiikka säilyy muuttumattomana¹⁶. Puolan ennakoidaan jatkavan elpymis- ja palautumistukivälineen avustusten käyttöä vuonna 2023 elpymistä tukevien lisäinvestointien rahoittamiseen. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla ja muilla unionin varoilla rahoitettavien menojen positiivisen vaikutuksen talouden toimeliaisuuteen arvioidaan kasvavan 0,1 prosenttiyksikköä vuoteen 2022 verrattuna. Kansallisesti rahoitettavilla investoinneilla ennakoidaan olevan finanssipolitiikan viritykseen kiristävä vaikutus, joka on 0,3 prosenttiyksikköä vuonna 2023¹⁷. Kansallisesti rahoitettujen juoksevien perusmenojen kasvulla (ilman uusia tulopuolen toimenpiteitä) taas ennakoidaan vuonna 2023 olevan finanssipolitiikan kokonaisviritykseen kiristävä vaikutus, joka on 1,4 prosenttiyksikköä. Tässä ovat mukana energian hintojen nousun vuoksi toteutettujen toimenpiteiden asteittaisen päättymisen vaikutus (0,9 % suhteessa BKT:hen) sekä lisäkustannukset, joita aiheutuu tilapäisen suojelun tarjoamisesta Ukrainasta paenneille (0,2 % suhteessa BKT:hen).

¹⁶ Positiivinen indikaattorin arvo tarkoittaa, että perusmenojen kasvu on pienempi kuin keskipitkän aikavälin talouskasvu, mikä osoittaa finanssipolitiikan olevan kiristävää.

¹⁷ Muilla kansallisesti rahoitetuilla pääomamenoilla ennakoidaan olevan kiristävä vaikutus, joka on 0,1 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

- (19) Vuoden 2022 lähentymisohjelmassa julkisen talouden alijäämän odotetaan supistuvan asteittain 3,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2024 ja 2,5 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. Julkisen talouden alijäämän ennakoidaan siten supistuvan alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2025 mennessä. Suunnitelluista vakauttamistoimenpiteistä ei kuitenkaan ole toimitettu mitään tietoja. Julkisen talouden velan odotetaan vuoden 2022 lähentymisohjelman mukaan vuoteen 2025 mennessä supistuvan suhteessa BKT:hen, 51,0 prosenttiin vuonna 2024 ja edelleen 49,7 prosenttiin vuonna 2025. Komission analyysin perusteella velkakestävyysriskit vaikuttavat keskipitkällä aikavälillä keskisuurilta.
- (20) Kun meneillään oleva talousarviojärjestelmän uudistus on saatu päätökseen, sen odotetaan parantavan varainkäytön tehokkuutta, kun talousarviomenettelyn pitkäaikaiset heikkoudet on korjattu. Ongelmana ovat olleet muun muassa monimutkaiset ja vanhentuneet talousarvioluokitukset, puutteet tietojen kirjaamisessa, kunnollisen keskipitkän aikavälin suunnittelun puute ja se, että menojen uudelleenarvioinneilla ei ole suoraa vipuvaikutusta talousarviomenettelyyn. Puolan julkiseen talouteen odotetaan kohdistuvan paineita lisätä menoja pitkällä aikavälillä, etenkin väestön ikääntymisen vuoksi. Kyseiset tekijät lisäävät tarvetta ottaa käyttöön uusia välineitä menojen hallinnoinnin vahvistamiseksi, kuten vaikuttavuuden ja tehokkuuden säännöllinen arviointi. Pandemian aikana suurin osa covid-19-toimenpiteisiin liittyvistä menoista kanavoitiin kuitenkin kehityspankin hallinnoiman erillisen rahaston ja talousarvion ulkopuolisen rahoitusvälineen kautta. Vaikka tämä antoi viranomaisille enemmän joustovaraa kriisiin liittyvien menojen hallinnoinnissa ja mahdollisti sen, että viranomaiset pystyivät välttämään perustuslaissa määrätyn valtionvelkatason rikkomista koskevan riskin, se myös rajoitti menojen parlamentaarista valvontaa ja kansalaisten mahdollisuutta saada oikea-aikaista tietoa julkisista menoista.

- (21) Puola on yksi unionin nopeimmin ikääntyvistä maista, ja pitkällä aikavälillä väestökehitys vaikuttaa eläkejärjestelmään. Nykyinen maksuperusteinen eläkejärjestelmä on taloudellisesti tasapainoinen, mutta siinä ei oteta huomioon tulevien etuuksien riittävyyttä. Alhaisen todellisen eläkkeellesiirtymisiän, elinajanodotteen nousun ja järjestelmän eräiden muiden ominaisuuksien vuoksi tulevien eläke-etuuksien odotetaan kuitenkin pienenevän voimakkaasti suhteessa loppupalkkaan. Tämä tarkoittaisi sitä, että suuri osa eläkeläisistä olisi köyhyysvaarassa. Komission analyysin mukaan jo etuuksien säilyttäminen nykyisellä tasolla edellyttää, että Puolan olisi osoitettava eläkejärjestelmään lisävaroja 6,7 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoteen 2070 mennessä. Puolan eläkejärjestelmän suurimmat haasteet liittyvät alhaiseen todelliseen eläkkeellesiirtymisikään ja eräiden erityisryhmien eläkejärjestelyihin (mm. viljelijät, virkapukuinen henkilöstö), jotka ovat kalliita ja suosivat niiden jäseniä yleiseen järjestelmään verrattuna.
- (22) Puola toimitti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/1060¹⁸ mukaiset koheesiopolitiikan ohjelma-asiakirjansa 15 päivänä joulukuuta 2021. Puolan on määrä ottaa vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen ohjelmasuunnittelussa huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset noudattaen asetusta (EU) 2021/1060. Tämä on edellytys sille, että koheesiopolitiikan rahastoista saatavan taloudellisen tuen vaikuttavuus paranee ja sen tuoma lisäarvo on mahdollisimman suuri ja että samalla edistetään koordinoitua, täydentävyyttä ja yhtenäisyyttä näiden koheesiopolitiikan rahastojen ja muiden unionin välineiden ja rahastojen välillä. Koheesiopolitiikan ohjelmien täytäntöönpanon onnistuminen edellyttää myös investointien pullonkaulojen poistamista, jotta voidaan tukea vihreää ja digitaalista siirtymää sekä tasapainoista aluekehitystä.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä (EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (23) Puolan työttömyysaste on saavuttamassa kaikkien aikojen alhaisimman tason, mutta joidenkin ryhmien osallistuminen työmarkkinoille on edelleen vähäistä. Alle kolmivuotiaiden lasten osallistuminen varhaiskasvatukseen on edelleen jäsenvaltioiden alhaisimpia, ja lastenhoitopalvelujen rajallinen saatavuus estää naisia pääsemästä työmarkkinoille. Lisäksi riittämätön pitkäaikaishoidon tuki ja alhaisempi eläkeikä johtavat työvoiman siirtymiseen pois työmarkkinoilta. Työmarkkinaerot vaikuttavat myös vammaisiin, ikääntyneisiin ja matalan osaamistason työntekijöihin, joiden työllisyysaste on unionin keskiarvon alapuolella. Vaikka epätyypillisten työsopimusten määrä on viime vuosina jatkuvasti vähentynyt, määräaikaisten työsopimukset ja itsenäinen ammatinharjoittaminen, johon liittyvät sosiaaliturvamaksut ovat alhaiset, ovat edelleen yleisiä erityisesti nuorten ja matalan osaamistason työntekijöiden parissa, mikä lisää heidän tulevien eläkkeidensä riittämättömyyden riskiä.
- (24) Puolan koulutusjärjestelmällä on edelleen laatuun ja inklusiivisuuteen liittyviä haasteita. Pandemia on pahentanut kyseisiä haasteita, kun etäopiskelujaksot ovat pitkittyneet. Digitaalisissa taidoissa on puutteita niin opettajilla ja oppilailla kuin koko väestölläkin. Lisäksi kouluilla ja lapsiperheillä ei myöskään ole riittävästi tieto- ja viestintätekniikan laitteita ja yhteyksiä. Opettajien saaman peruskoulutuksen laatu on riittämätön. Myös opettajien palkat ovat OECD:n mittapuulla suhteellisen alhaiset. Tämä heikentää opettajan ammatin taloudellista houkuttelevuutta ja yhdessä puutteellisten urakehitysmahdollisuuksien kanssa pahentaa merkittävää henkilöstöpulaa. Ukrainasta pakenevien ihmisten suuri määrä edellyttää huomattavaa panostusta, muun muassa rahoitusta, asianmukaisten toimien toteuttamiseen koulutuksen alalla. Osaamisen ja työmarkkinoiden tarpeiden huomattava epäsuhta johtaa työvoimapulaan, kuten työnantajien vaikeudet avoimien työpaikkojen täyttämässä osoittavat.

- (25) Terveysthuollon kokonaismenot ovat alhaiset, vain 6,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun unionin keskiarvo vuonna 2019 oli 9,9 prosenttia. Puolan terveydenhuoltojärjestelmä on liian riippuvainen sairaaloista, jotka kärsivät heikkenevästä taloudellisesta tilanteesta, laadunarvioinnin puutteesta ja hallintoon liittyvistä heikkouksista. Perusterveydenhuoltoa ja avohoitoa ei käytetä riittävästi. Terveysthuoltoalan ammattien vähäinen houkuttelevuus pahentaa henkilöstöpulaa. Lääkäreiden ja sairaanhoitajien määrä on jäsenvaltioiden alhaisimpia (edellisiä 2,4 ja jälkimmäisiä 5,1 tuhatta asukasta kohti). Perusterveydenhuoltojärjestelmässä on liian vähän henkilöstöä ja sen palvelut ovat ylikuormitettuja. Sen potentiaalia ei hyödynnetä, mikä johtaa ylikuormitukseen erikoissairaanhoidossa. Laajennetut sähköiset terveydenhuoltopalvelut auttavat vastaamaan joihinkin terveydenhuoltojärjestelmän haasteisiin, mutta niiden käyttö on toistaiseksi ollut rajallista.
- (26) Merkittävässä osassa sosiaalimenoja ei oteta huomioon eri tulotasoja, joten etuuksien kohdentamista olisi varaa parantaa. Jotkin sosiaalimenot eivät ole kohdennettuja eivätkä ne perustu tarveharkintaan. Toisaalta yksityisoikeudellisten joidenkin sopimusten nojalla työskentelevien oikeutta sosiaalietuuksiin on rajoitettu, minkä vuoksi kyseinen ryhmä on muita heikommassa asemassa. Vaikka köyhyysvaarassa olevan väestön osuus on pienentynyt jatkuvasti, vuosien 2016 ja 2020 välisenä aikana 21 prosentista 17 prosenttiin, tähän liittyy edelleen haasteita. Erityisesti joidenkin ikääntyneiden arvioidaan olevan alttiina kasvavalle köyhyysriskille. Tämä koskee etenkin naisia, koska heidän lyhemmät työuransa johtavat pienempiin eläke-etuuksiin. Etuuksien parempi kohdentaminen, esimerkiksi soveltamalla yleisemmin tarveharkintaa, johtaisi julkisten varojen tehokkaampaan käyttöön köyhyyden torjunnassa ja eniten apua tarvitsevien tukemisessa.

- (27) Puola tukeutuu yhä suuremmassa määrin tieteeseen ja innovointiin turvatakseen pitkän aikavälin kestävän talouskasvun ja kilpailukyvyn. Vaikka edistystä on tapahtunut jonkin verran, Puola on jäänyt jälkeen innovaatiotuotosten osalta. Tutkimus- ja kehitystoiminnan menojen kokonaismäärä on alhainen, 1,39 prosenttia suhteessa BKT:hen. Yritysten T&K-menot (0,87 prosenttia vuonna 2020) ovat edelleen selvästi alle unionin keskiarvon, ja innovatiivisten yritysten osuus on yhteisön innovaatiotutkimuksen mukaan edelleen vähäinen. Puola on vuoden 2021 Euroopan innovaatioiden tulostaulussa neljänneksi viimeinen ja kuuluu luokittelussa viimeiseen ryhmään "kehittyvät innovoijat". Tutkimustuen lisääntyvä hajanaisuus heikentää tiede- ja yritysmaailman yhteistyötä ja muodostaa merkittävän esteen innovoinnin vahvistamiselle. Lisäksi heikko johtaminen ja vähäinen teknologian omaksuminen yrityksissä kasvattavat huomattavia tuottavuuseroja pienten ja keskisuurten yritysten ja suurten yritysten välillä, mikä rajoittaa innovointia ja tuottavuuden kasvua.
- (28) Puola on jäänyt jälkeen digitalisaatiossa. Erityisesti digitaalisten taitojen heikko taso heikentää yritysten kykyä investoida kehittyneisiin digitaalisiin ratkaisuihin ja nousta arvoketjussa, minkä lisäksi se pahentaa työvoimapulaa ja osaamisvajetta. Digitaalisen infrastruktuurin osalta on todettava, että vaikka kiinteän laajakaistan käyttöönotto on lisääntymässä, 5G-verkon kehittämiseen liittyy edelleen suuria haasteita. Vuonna 2021 vain 34 prosentilla kotitalouksista oli käytössään 5G-teknologiaa, kun unionin keskiarvo on 65 prosenttia. 5G-valmius ei myöskään etene, koska 5G:n käyttöönottoa varten tarvittavia yksinoikeudettomia radiotaajuuksia ei ole vielä jaettu. Lisäämällä digitaaliteknologian käyttöä julkishallinnossa voitaisiin myös parantaa julkisten palvelujen tarjontaa ja auttaa vähentämään tarpeetonta sääntely- ja hallintorasitusta.

- (29) Vakaa ja ennakoitavissa oleva liiketoimintaympäristö ja suotuisa investointiympäristö ovat tärkeitä sekä pandemian jälkeisessä talouden elpymisessä että kestävän talouskasvun turvaamisessa keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Oikeuslaitoksen riippumattomuus, tehokkuus ja laatu ovat niin ikään elpymisen olennaisia osatekijöitä. Oikeusvaltioperiaate on Puolassa heikentynyt ja oikeuslaitoksen riippumattomuus aiheuttaa edelleen vakavaa huolta, mistä ovat osoituksena useat Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot. Lisäksi komissio käynnisti vuonna 2021 Puolaa vastaan rikkomusmenettelyn sen jälkeen kun Puolan perustuslakituomioistuin oli antanut tuomiot, joissa kyseenalaistettiin muun muassa unionin oikeuden ensisijaisuus ja vaarannettiin näin Puolan ja unionin oikeusjärjestysten toiminta.
- (30) Moitteeton ja vakaa sääntely-ympäristö on kestävän talouskasvun ja yksityisten investointien perusta. Arvaamaton ja raskas sääntely-ympäristö heikentää kuitenkin edelleen investointi-ilmapiiriä. Toistuvat muutokset keskeisiin lakeihin lisäävät epävarmuutta ja säännösten noudattamisesta yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että sidosryhmiä ei kuulla riittävästi lainsäädäntöprosessin aikana. Yksityiset investoinnit suhteessa BKT:hen ovat vähentyneet vuodesta 2016 ja olivat vuonna 2020 vain 18,5 prosenttia eli selvästi alle unionin ja alueen muiden vastaavien maiden keskiarvon. Tämä voi edelleen rajoittaa tuottavuuden kasvua ja heikentää Puolan kykyä ylläpitää talouskasvua pitkällä aikavälillä, etenkin kun otetaan huomioon, että yksikkötyökustannusten nousu heikentää kustannuskilpailukykyä.
- (31) Komission unionin valtion- tai hallitusten päämiesten Versailles'n julistuksessa antaman toimeksiannon mukaisesti ehdottaman REPowerEU-suunnitelman tavoitteena on poistaa mahdollisimman pian asteittain unionin riippuvuus Venäjältä tulevasta fossiilisten polttoaineiden tuonnista. Tätä varten komissio aikoo määrittää vuoropuhelussa jäsenvaltioiden kanssa sopivimmat kansallisen, alueellisen ja unionin tason hankkeet, investoinnit ja uudistukset. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on vähentää riippuvuutta fossiilisista polttoaineista yleensä sekä siirtyä tuomaan fossiilisia polttoaineita muualta kuin Venäjältä.

(32) Puolan energiapaletti on edelleen vahvasti riippuvainen fossiilisista polttoaineista, jotka vuonna 2020 kattoivat 86 prosenttia sen energiahuollosta. Pelkästään hiilen osuus siitä oli 40 prosenttia. Maakaasun osuus energiapaletista on 17 prosenttia, kun taas öljyn osuus on 28,9 prosenttia, ja se on viime vuosina kasvanut. Puolan vähähiilistäminen on ollut hidasta. Puolan talouden kokonaispäästöt vähenivät vuoteen 2020 mennessä vain 8 prosenttia vuoteen 2005 verrattuna¹⁹. Kasvihuonekaasupäästöjen intensiteetti on 54 prosenttia unionin keskiarvoa suurempi. Tarkistettu, kunnianhimoisempi energiapolitiikka ja kohdennetut toimet päästökauppajärjestelmään kuulumattomilla aloilla ovat tarpeen, jotta päästöjen vähentämistä voitaisiin edistää kaikkialla taloudessa. Vaikka Puola tuottaa itse noin 80 prosenttia kuluttamastaan hiilestä, sen riippuvuus Venäjästä – laskettuna Venäjältä tuodun hiilen osuutena hiilen kokonaistuonnista – on kasvanut 74 prosenttiin vuonna 2020, kun unionin keskiarvo on 54 prosenttia. Öljyn osalta Puola on lähes kokonaan riippuvainen ulkomaisista toimittajista, ja Venäjältä tulevan tuonnin osuus ulkomaisista toimituksista on 72 prosenttia, kun unionin keskiarvo on 26 prosenttia. Maakaasun osalta Puolan riippuvuus Venäjältä tuotavasta maakaasusta oli vuonna 2020 55 prosenttia, kun unionin keskiarvo oli 44 prosenttia²⁰. Puolan sisällä ja sen naapurimaiden kanssa käynnissä olevien ja suunniteltujen infrastruktuurihankkeiden (mukaan lukien Liettuan kanssa 1 päivänä toukokuuta 2022 käyttöön otettu GIPL-yhdysjohto) odotetaan korvaavan kokonaan Puolan riippuvuuden venäläisestä kaasusta, jos niihin liittyy toimitussopimuksia. Kaasuun liittyvissä uusissa infrastruktuuri- ja verkkoinvestoinneissa suositellaan ottamaan huomioon tulevaisuuden vaatimukset, jotta voidaan välttää hiililukkiutumia ja hukkainvestoinnit ja mahdollistaa pitkän aikavälin kestävyys muuttamalla infrastruktuuri ja verkot tulevaisuudessa kestäviä polttoaineita hyödyntäviksi. Puolan pitkän aikavälin kaasuntoimitussopimus venäläisen Gazpromin kanssa päättyy vuoden 2022 lopussa, eikä Puola suunnittele sen uusimista.

¹⁹ Kertomus EU:n ilmastotoimista (2021).

²⁰ Eurostat (2020), Venäjän tuonnin osuus maakaasun, raakaöljyn ja kivihiilen kokonaistuonnista. EU27:n keskiarvon osalta kokonaistuonti perustuu EU27:n ulkopuolelta tulevaan tuontiin. Puolan osalta kokonaistuonti sisältää EU:n sisäisen kaupan. Raakaöljy ei sisällä jalostettuja öljytuotteita. Puolaan ei ole enää tuotu kaasua Venäjältä 27 päivästä huhtikuuta 2022 alkaen.

Gazpromin huhtikuussa 2022 toteuttaman kaasuntoimitusten keskeyttämisen suoraa vaikutusta Puolan energiaturvallisuuteen lieventää merkittävästi se, että Puolalla on käytössään vaihtoehtoisia toimittajia sekä unionissa että sen ulkopuolella. Kaasuntoimitusten keskeyttäminen edellyttää kuitenkin käynnissä olevien ja suunniteltujen monipuolistamishankkeiden nopeuttamista sekä muiden toimien koordinoinnin lisäämistä unionin kanssa.

- (33) Uuden uusiutuviin energialähteisiin liittyvän tuotantokapasiteetin nopeampi käyttöönotto on ratkaisevan tärkeää, jotta Puola voi vähentää riippuvuuttaan fossiilisten polttoaineiden tuonnista ja vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Kansallisissa energia- ja ilmastosuunnitelmissa asetetut uusiutuvaa energiaa koskevat tavoitteet eivät ole riittävän kunnianhimoisia. On kuitenkin olemassa merkittäviä sääntelyyn ja menettelyihin liittyviä sekä hallinnollisia esteitä, jotka rajoittavat uusiutuviin energialähteisiin liittyvän tuotantokapasiteetin käyttöönottoa ja hidastavat uusiutuvien energialähteiden liittämistä verkkoon. Näitä ovat muun muassa energiaosuuskuntia koskevat rajoittavat säännöt, maatuulivoiman kehittämistä koskevat rajoittavat säännöt ja pitkälliset lupamenettelyt, monimutkaiset ja epävakaat verosäännökset sekä pitkäkestoiset verkkoliitäntämenettelyt. Infrastruktuurin esteet, kuten riittämätön jakeluverkkokapasiteetti, hidastavat niin ikään uusiutuvien energialähteiden integrointia, ja niihin olisi puututtava asianmukaisin kannustimin. Lisäksi 18 päivänä toukokuuta 2022 annetussa komission tiedonannossa, jäljempänä 'REPowerEU-tiedonanto', todetaan, että kestävä biometaanin tuotannon lisääminen auttaa osaltaan vähentämään unionin riippuvuutta Venäjän fossiilisista polttoaineista. Puolalla on tässä yhteydessä mahdollisuus hyödyntää sovellettavien kestävyyskriteerien mukaisen biometaanin käyttämätöntä potentiaalia laatimalla strategia kestävien biometaanimarkkinoiden luomiseksi ja tekemällä konkreettisia ehdotuksia sen rakenteesta. Kestävää biometaaniala voidaan käyttää lämmön ja sähkön sekä uusiutuvan vedyn yhteistuotannossa, mistä voisi olla apua sellaisilla aloilla, joiden vähähiilistäminen on vaikeaa. Puolan kansallinen kunnostusohjelma on merkittävä aloite, jonka tavoitteena on korvata ilmaa pilaavat lämmityskattilat ja parantaa rakennusten energiatehokkuutta. Sitä voitaisiin kuitenkin edelleen virtaviivaistaa ja kohdentaa se paremmin pienituloisiin kotitalouksiin ja heikoimmin suoriutuviin rakennuksiin.

Lisäksi lämmönlähteiden korvaamiseen tarkoitettuja tukia voitaisiin suunnitella paremmin, jotta voitaisiin välttää lukkiutumisvaikutukset ja tarjota vahvempia kannustimia pitkälle meneviin perusparannuksiin ja lämpöpumppujen käyttöönottoon perusparannusaaltoa koskevan strategian ja REPowerEU-tiedonannon tavoitteiden mukaisesti.

Energiatehokkuusparannuksiin liittyvä merkittävä kustannussäästöpotentiaali mahdollistaa takaisinmaksettavien rahoitusvälineiden käytön, ja niitä voitaisiin käyttää sekä asuntojen että julkisten ja liikerakennusten peruskorjausasteen nostamiseen. Tämä parantaisi edelleen ilmanlaatua, nopeuttaisi energiansäästöä ja vähentäisi fossiilisten polttoaineiden kysyntää lämmityksessä. Puolan on tarpeen edelleen nostaa tavoitetasoa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä sekä uusiutuvan energian ja energiatehokkuuden lisäämisessä 55-valmiustavoitteita vastaavasti.

- (34) Liikenne on energiantuotannon jälkeen toiseksi saastuttavin sektori, ja sen osuus öljyn kokonaiskulutuksesta on noin 70 prosenttia. Tieliikenteen osuus sektorin päästöistä on suurin. Siksi on ratkaisevan tärkeää nopeuttaa toimia liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Kannustimet kollektiivisille, vähähiilisille ja aktiivisille liikennemuodoille edistäisivät tämän tavoitteen saavuttamista. Lisäämällä julkisen liikenteen houkuttelevuutta, myös maaseutualueilla, ja parantamalla esikaupunkien yhteyksiä keskustoihin voitaisiin vähentää ilman pilaantumista, vähentää syrjäytymistä ja parantaa elämänlaatua. Päästöttömien ajoneuvojen osuus ensirekisteröidyistä henkilöautoista oli 0,8 prosenttia vuonna 2020, eli selvästi alle unionin keskiarvon, joka on 5,3 prosenttia. Olisi harkittava lisätukea sähköautojen hankinnan helpottamiseksi ja merkittäviä investointeja latausinfrastruktuuriin.
- (35) Puolan kansallisen energiastrategian tavoitteita on tarkistettava ylöspäin vuoteen 2030 ulottuvan unionin ilmastotavoitteen mukaisesti. Vahva, vakaa ja ajantasainen strateginen kehys on ratkaisevan tärkeä, jotta voidaan ohjata ja kannustaa julkisia ja yksityisiä investointeja vihreään siirtymään. Puolan olisi harkittava tätä tavoitetasoa nostamista varmuuden tarjoamiseksi sijoittajille ja liiketoimintaympäristön ennustettavuuden lisäämiseksi samalla kun se nopeuttaa energiakäännettään REPowerEU-tiedonannon mukaisesti.

- (36) Nopeutettu siirtyminen ilmastoneutraaliuteen ja luopuminen fossiilisista polttoaineista aiheuttaa monilla aloilla huomattavia rakenneuudistuskustannuksia. Puola voi kuitenkin hyödyntää koheesiopolitiikan yhteydessä oikeudenmukaisen siirtymän mekanismeja siirtymisen sosioekonomisten vaikutusten lieventämiseksi alueilla, joilla vaikutukset ovat suurimmat. Lisäksi Puola voi hyödyntää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2021/1057²¹ perustettua Euroopan sosiaalirahasto plussaa parantaakseen työllistymismahdollisuuksia ja vahvistaakseen sosiaalista yhteenkuuluvuutta.
- (37) Neuvosto on tutkinut vuoden 2022 lähentymisohjelman komission tekemän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto²² ilmenee jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/1057, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1296/2013 kumoamisesta (EUVL L 231, 30.6.2021, s. 21).

²² Asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

SUOSITTAA, että Puola toteuttaa vuosina 2022 ja 2023 toimia, joilla se

1. varmistaa vuonna 2023, että kansallisesti rahoitettavien juoksevien perusmenojen kasvu on linjassa kaiken kaikkiaan neutraalin finanssipolitiikan virityksen kanssa, kun otetaan huomioon jatkuva väliaikainen ja kohdennettu tuki energian hintojen noususta eniten kärsiville kotitalouksille ja yrityksille sekä Ukrainasta pakeneville ihmisille; on valmiina mukauttamaan juoksevia menoja tilanteen muuttuessa; lisää julkisia investointeja vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä energiaturvallisuuteen, ottaen huomioon REPowerEU-aloite, muun muassa elpymis- ja palautumistukivälineen ja muiden unionin varojen avulla; harjoittaa vuoden 2023 jälkeen finanssipolitiikkaa, jonka tavoitteena on saavuttaa maltillisella tasolla oleva julkisen talouden rahoitusasema keskipitkällä aikavälillä; parantaa julkisen varainkäytön tehokkuutta muun muassa jatkamalla talousarviojärjestelmän uudistamista; varmistaa tulevien eläke-etuuksien riittävyyden ja eläkejärjestelmän kestävyys toteuttamalla toimenpiteitä, joilla nostetaan todellista eläkkeellesiirtymisikää, ja uudistamalla etuuskohteluun perustuvat eläkejärjestelyt;
2. saattaa nopeasti päätökseen komission kanssa käytävät neuvottelut vuosien 2021–2027 koheesipolitiikan ohjelma-asiakirjoista, jotta niiden täytäntöönpano voidaan aloittaa;
3. lisää työmarkkinoille osallistumista muun muassa parantamalla lastenhoidon ja pitkäaikaishoidon saatavuutta ja poistaa pysyvämpien työsuhteiden jäljellä olevat esteet; edistää laadukasta koulutusta ja työmarkkinoiden kannalta merkityksellisiä taitoja erityisesti aikuiskoulutuksen avulla ja digitaalista osaamista kehittämällä; parantaa sosiaalietuuksien kohdentamista ja varmistaa, että etuudet ovat niitä tarvitsevien saatavilla;
4. parantaa terveydenhuoltojärjestelmän kantokykyä, saatavuutta ja tuloksellisuutta muun muassa tarjoamalla riittävät resurssit hoitopyramidin kääntämiseksi ja nopeuttamalla sähköisten terveystietojen käyttöönottoa; vahvistaa talouden innovointikykyä muun muassa tukemalla tutkimuslaitoksia ja niiden tiiviimpää yhteistyötä yritysten kanssa; lisää yritysten ja julkishallinnon digitalisaatiota muun muassa kehittämällä infrastruktuuria;

5. parantaa investointiympäristöä, erityisesti turvaamalla oikeuslaitoksen riippumattomuuden; varmistaa julkisten kuulemisten vaikuttavuuden ja työmarkkinaosapuolten osallistumisen päätöksentekoprosessiin;
6. vähentää yleistä riippuvuutta fossiilisista polttoaineista poistamalla sääntelyyn ja infrastruktuuriin liittyviä sekä hallinnollisia esteitä, jotta voidaan nopeuttaa uusiutuvien energialähteiden lupamenettelyjä ja käyttöönottoa; uudistaa rakennusten peruskorjauspolitiikkoja ja tukijärjestelmiä, joilla kannustetaan energiatehokkuuden parantamiseen, edistää energiansäästöä ja fossiilisten polttoaineiden käytöstä luopumista lämmityksessä sekä nopeuttaa lämpöpumppujen käyttöönottoa; nopeuttaa siirtymistä julkiseen liikenteeseen ja aktiiviseen liikkuvuuteen ja edistää sähköajoneuvojen nopeampaa käyttöönottoa tarjoamalla kannustimia ja investoimalla latausinfrastruktuuriin; parantaa vihreän siirtymän pitkän ja keskipitkän aikavälin strategista suunnittelua päivittämällä kansallisia energiapolitiikkoja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja REPowerEU-tiedonannon mukaisesti, jotta voidaan tarjota varmuutta liike-elämälle ja käyttää rahoitusta tuloksellisesti energiaan tehtävien investointien nopeuttamiseksi.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta

Puheenjohtaja
