

Bruksela, 25 maja 2023 r.
(OR. en)

9786/23

ECOFIN 491
UEM 126
SOC 365
EMPL 243
COMPET 501
ENV 548
EDUC 192
RECH 216
ENER 271
JAI 690
GENDER 79
ANTIDISCRIM 77
JEUN 112
SAN 286

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	24 maja 2023 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 621 final
Dotyczy:	Zalecenie ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2023) 621 final.

Załącznik: COM(2023) 621 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 621 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2023) 621 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

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

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

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

- (2) Dnia 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r.³, rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 16 maja 2023 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 13 marca 2023 r.
- (3) Choć gospodarki UE wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy UE stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności.
- (4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej”⁴ mający na celu pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Plan ten stanowi uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych UE w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych UE, jak również zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, przyspieszeniu dostępu do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała również komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”⁵, oparty na dziewięciu wzajemnie wzmacniających się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze

³ COM(2022) 780 final.

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

- (5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.
- (6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU⁶ ma na celu szybkie zredukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie to umożliwia państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Przyczynią się one również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami Planu przemysłowego Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej, oraz do realizacji zaleceń krajowych dotyczących energii, wydanych w 2022 r. oraz w stosownych przypadkach w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim na finansowanie nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.
- (7) Dnia 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2024 r. Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki⁷. Przypomniła ona, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Komisja zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu, jak również zwiększeniu potencjalnego wzrostu w zrównoważony sposób. Zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie wartości referencyjnej, która w odniesieniu do deficytu wynosi 3 % PKB, jak również realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki polityki fiskalnej służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

⁷ COM(2023) 141 final.

Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny znacznie lepiej niż w przeszłości ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji. Komisja zaproponowała, by zalecenia fiskalne były przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane oraz formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto zgodnie z propozycją przedstawioną w jej komunikacie w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego⁸. Zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane ze środków krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy Unii, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że proponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

- (8) Dnia 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie przez reformy i inwestycje trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. We wnioskach przewiduje się zapewnienie państwom członkowskim większej kontroli nad ich planami średnioterminowymi, a jednocześnie wprowadzenie bardziej rygorystycznego systemu egzekwowania przepisów, aby zagwarantować wywiązywanie się przez państwa członkowskie ze zobowiązań podjętych w średnioterminowych planach fiskalno-strukturalnych. Zakończenie prac legislacyjnych zaplanowano na 2023 r.
- (9) W dniu 3 maja 2021 r. Polska przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 17 czerwca 2022 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski⁹. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Polska osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.
- (10) W dniu 27 kwietnia 2023 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2023 r. i program konwergencji na 2023 r., zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Polski z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

⁸ COM(2022) 583 final.

⁹ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 17 lipca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (ST 9728/22; ST 9728/22 ADD 1).

- (11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Polski na 2023 r.¹⁰ Oceniała w nim postępy Polski we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Polskę. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Polski we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (12) Z danych zweryfikowanych przez Eurostat¹¹ wynika, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski wzrósł z 1,8 % PKB w 2021 r. do 3,7 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z 53,6 % PKB na koniec 2021 r. do 49,1 % na koniec 2022 r. W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE¹², w którym omówiono sytuację budżetową Polski, ponieważ deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych tego państwa przekroczył w 2022 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z dnia 8 marca 2023 r.¹³ Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r., ale stwierdziła, że proponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r. Polska powinna uwzględnić tę kwestię przy wykonywaniu budżetu na 2023 r. i przygotowywaniu budżetu na 2024 r.
- (13) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki zmniejszające dochody obejmowały obniżone stawki VAT i podatków akcyzowych od energii i paliw, a środki zwiększające wydatki – dodatki pieniężne i limit cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych oraz pomoc dla przedsiębiorców związana z kosztami gazu. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosą w 2022 r. 1,9 % PKB. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały również wpływ koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy, które szacuje się na 0,5 % PKB w 2022 r. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych w związku z COVID-19 spadł z 2,4 % PKB w 2021 r. do 0,7 % PKB w 2022 r.
- (14) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Polska¹⁴ realizowała wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymała inwestycje finansowane ze środków krajowych.

¹⁰ SWD(2023) 621 final.

¹¹ Eurostat-Euro Indicators (Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat), 47/2023, 21.4.2023.

¹² COM(2023) 631 final, 24.5.2023.

¹³ COM(2023) 141 final, 8.3.2023.

¹⁴ Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 98.

- (15) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej¹⁵ w 2022 r. był wspierający, na poziomie -3,0 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady. Zgodnie z zaleceniem Rady Polska nadal wspierała odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły 1,0 % PKB w 2022 r. (1,3 % PKB w 2021 r.). Inwestycje finansowane ze środków krajowych miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej¹⁶, który to wpływ wyniósł 0,2 pp. Polska utrzymała zatem inwestycje finansowane z zasobów krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 2,3 pp. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmował dodatkowy wpływ środków mających ograniczyć gospodarcze i społeczne skutki wzrostu cen energii (dodatkowy koszt budżetowy netto wyniósł 1,9 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,5 % PKB). W związku z tym Polska w wystarczającym stopniu kontrolowała wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.
- (16) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji, jest realistyczny w 2023 r. i w późniejszym okresie. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 0,9 %, a w 2024 r. – o 2,8 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się nieco niższy wzrost realnego PKB – o 0,7 % w 2023 r. i o 2,7 % w 2024 r., głównie ze względu na mniejszy prognozowany wkład popytu krajowego.
- (17) W programie konwergencji na 2023 r. rząd oczekuje, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie w 2023 r. do 4,7 % PKB. Ten wzrost w 2023 r. wynika głównie z wyższych wydatków na obronność, opiekę zdrowotną, wynagrodzenia w sektorze publicznym i waloryzację emerytur, w sytuacji gdy koszty środków mających na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii mają pozostać wysokie. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 49,1 % na koniec 2022 r. do 50,5 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 5,0 % PKB w 2023 r. Jest on wyższy niż deficyt prognozowany w programie konwergencji, a różnica ta wynika głównie z wpływu środków stanowiących nadzwyczajną pomoc dla rolników, których to środków nie uwzględniono jeszcze w programie. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2023 r. wyniesie 50,5 %.
- (18) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych

¹⁵ Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem Covid-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

¹⁶ Inne wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych miały ekspansywny wpływ, wynoszący 0,8 pp. PKB, i większość z nich była związana ze wsparciem rządowym dla instytucji finansowych.

i społecznych skutków wzrostu cen energii. Są to głównie nowe środki, takie jak programy zamrożenia cen energii elektrycznej i gazu oraz wsparcie dla producentów energii i sektorów energochłonnych. Koszt tych środków jest częściowo kompensowany przez podatki od nadmiarowych zysków dostawców energii, a mianowicie daniny nakładane na producentów gazu i energii elektrycznej. Uwzględniając te dochody, w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 1,7 % PKB w 2023 r.¹⁷ Wydaje się, że środki z 2023 r. w większości nie są skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i nie zachowują one w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem fiskalnym na 2023 r., szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,2 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 0,1 % PKB w 2022 r.). Prognozowane jest, że koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy zmniejszą się o 0,2 pp. PKB w porównaniu z 2022 r. Do poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. powinno się też przyczynić stopniowe wycofywanie tymczasowych środków nadzwyczajnych związanych z COVID-19 o wartości 0,7 % PKB.

- (19) W dniu 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Polsce¹⁸ podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki¹⁹, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Polska powinna być gotowa do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Polsce zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.
- (20) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. ekspansywny (-0,8 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był również ekspansywny (-3,0 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,8 % PKB. Obejmuje to podwyższenie o 0,1 % PKB kosztów ukierunkowanych środków wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na wzrost cen energii. Uwzględnione są również niższe (o 0,2 % PKB) koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy. Ekspansywny wpływ bieżących

¹⁷ Podana wartość liczbową odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹⁸ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r., *Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 171*.

¹⁹ Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Polski, wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej, szacuje się na 15,5 % w ujęciu nominalnym.

wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych nie wynika zatem z ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na wzrost cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Ekspansywny wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych wynika z nieukierunkowanych środków dotyczących energii, wyższych wydatków na obronność i ochronę zdrowia, a także stałego wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym i świadczeń socjalnych. Podsumowując, prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych nie jest zgodny z zaleceniem Rady. Przewiduje się, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosą w 2023 r. 1,8 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,2 pp.²⁰ W związku z tym Polska planuje sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE i nie przewiduje utrzymania inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Państwo to zamierza finansować inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego w obszarach takich jak efektywność energetyczna budynków, lądowa i morska energia wiatrowa, magazynowanie energii, modernizacja sieci, wytwarzanie wodoru i zrównoważona mobilność, których koszty są pokrywane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE.

- (21) Według programu konwergencji deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 3,4 % PKB w 2024 r. Ten spadek w 2024 r. wynika głównie z wycofania środków wsparcia związanych z kryzysem energetycznym. W programie przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. wzrośnie do 52,4 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 3,7 % PKB. Jest on wyższy niż deficyt prognozowany w programie, a różnica ta wynika głównie z wpływu środków, których nie uwzględniono jeszcze w programie. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2024 r. wyniesie 53,0 %.
- (22) Program konwergencji przewiduje stopniowe znoszenie w 2024 r. większości środków wsparcia w dziedzinie energii. Komisja przyjmuje obecnie, że koszty netto wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii wyniosą w 2024 r. 0,3 % PKB. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii. Większość środków wsparcia w dziedzinie energii, które obecnie planuje się utrzymać do 2024 r., nie wydaje się być skierowana do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji i nie zachowują one w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia popytu na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.
- (23) W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu

²⁰

Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,6 pp. PKB i będzie wynikał z efektu wycofania w 2022 r. wsparcia rządowego na rzecz instytucji finansowych.

budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty²¹. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej²² i potrzebę zredukowania deficytu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, odpowiednia będzie poprawa salda strukturalnego o co najmniej 0,5 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką poprawę, wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych²³ nie powinien przekroczyć w 2024 r. 7,8 %, co znajduje odzwierciedlenie w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 1,7 % PKB w 2023 r.), obserwując rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych; uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego. Według szacunków Komisji doprowadzi to do wzrostu wydatków pierwotnych netto, który będzie niższy od zalecanego maksymalnego wzrostu na 2024 r. Prognoza Komisji z wiosny 2023 r. wskazuje ponadto, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych w 2023 r. nie jest zgodny z zaleceniem Rady. Jeżeli zostanie to potwierdzone, odpowiedni będzie niższy wzrost wydatków pierwotnych netto w 2024 r.

- (24) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewidziano, że wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych wyniesie w 2024 r. 5,6 %, czyli będzie niższy od zalecanej stopy wzrostu. Korekta przewidziana w prognozie Komisji jest nieco mniejsza niż oszczędności uzyskane dzięki całkowitemu wycofaniu środków wsparcia w dziedzinie energii ze względu na plany utrzymania w 2024 r. niektórych z tych środków.
- (25) Według programu oczekuje się, że inwestycje publiczne ustabilizują się w 2024 r. na poziomie 4,2 % PKB, który to poziom jest zbliżony do poziomu inwestycji publicznych w 2023 r. W programie przewidziano reformy i inwestycje, które mają przyczynić się do stabilności fiskalnej oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Obejmują one reformy ram fiskalnych, które są również uwzględnione w planie odbudowy i zwiększania odporności.
- (26) W programie konwergencji przedstawiono średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2026 r. Według programu spodziewane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,9 % PKB w 2025 r. i pozostanie na tym samym poziomie w 2026 r. W związku z tym planuje się, że w 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie poniżej 3 % PKB. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 52,4 % na koniec 2024 r. do 55,4 % do końca 2026 r.

²¹ Por. art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97, w którym wymagana jest również korekta przekraczająca wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

²² Komisja oszacowała, że Polska będzie potrzebować średniego rocznego wzrostu strukturalnego salda pierwotnego, wyrażonego jako odsetek PKB, o 0,4 pp., aby osiągnąć realistyczną redukcję długu albo zapewnić utrzymanie długu publicznego na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Szacunki te oparto na prognozie Komisji z jesieni 2022 r. Punktem wyjścia do tego oszacowania była prognoza deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r., w której założono, że środki wsparcia w dziedzinie energii zostaną wycofane w 2024 r.

²³ Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

- (27) Istnieje duże pole do zwiększenia efektywności wydatków publicznych na świadczenia społeczne. Świadczenia społeczne są w dużej mierze nieukierunkowane i nieuzależnione od wysokości dochodów na poziomie gospodarstwa domowego. Znaczna część wydatków publicznych trafia do gospodarstw domowych o wysokich dochodach, ponieważ najbogatsze 20 % Polaków otrzymuje taką samą część publicznych transferów pieniężnych jak najuboższe 20 %. Lepsze ukierunkowanie świadczeń prowadziłoby do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów publicznych w walce z ubóstwem i wspieraniu osób najbardziej potrzebujących.
- (28) Szybkie starzenie się społeczeństwa stanowi wyzwanie dla polskiego systemu emerytalnego. Obowiązujący system emerytalny zakłada wiek emerytalny, który nie wzrasta, mimo że średnie dalsze trwanie życia i liczba lat spędzonych na emeryturze stale rosną. Obecny system emerytalny o zdefiniowanej składce ma zapewnioną równowagę finansową, ale doprowadzi w przyszłości do znacznego spadku stopy zastąpienia, czyli relacji między nowo przyznawanym świadczeniem emerytalnym a ostatnim wynagrodzeniem. Taki spadek oznaczałby, że znaczna część emerytów będzie zagrożona ubóstwem. Z analizy Komisji Europejskiej wynika, że na samo utrzymanie świadczeń na poziomie zbliżonym do obecnego Polska będzie musiała wydać dodatkowe 6,7 % PKB do 2070 r. Ostatnie zmiany powszechnego systemu emerytalnego i kosztownych specjalnych systemów emerytalnych zwiększyły hojność świadczeń emerytalnych wypłacanych obecnym emerytom. Zmiany te ograniczyły zachęty do kontynuowania pracy po osiągnięciu stosunkowo niskiego wieku emerytalnego, który został ustalony na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, oraz nasiliły presję na wydatki związane ze starzeniem się społeczeństwa.
- (29) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Ze względu na jego późne przyjęcie, w czerwcu 2022 r., realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Polski jest znacząco opóźniona. Wzmocnienie niezależności i bezstronności sądów oraz naprawa sytuacji, w której znaleźli się sędziowie, których dotyczyły orzeczenia Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych i sprawach dotyczących immunitetu sędziowskiego, stanowią warunki wstępne, od których spełnienia zależy dokonanie przez Komisję jakichkolwiek wypłat na rzecz Polski; zapewniają one też ochronę interesów finansowych Unii, co pozwoli na szybkie wdrażanie planu przy utrzymaniu stałego tempa. Polska rozpoczęła realizację najważniejszych działań zawartych w KPO, w tym reform w dziedzinie ram fiskalnych, ochrony zdrowia, transformacji cyfrowej, efektywności energetycznej i rynku pracy. Polska nie przedłożyła wprawdzie oficjalnie addendów do planu ani rozdziału dotyczącego REPowerEU, ale prowadzi obecnie rozmowy z Komisją. Zgodnie z art. 14 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2021/241 w dniu 31 marca 2023 r. Polska wyraziła zamiar wystąpienia z wnioskiem o dodatkowe wsparcie w formie pożyczki w wysokości 23 mld EUR w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Szybkie włączenie nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Polski w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron, a także ogólna jakość dialogu społecznego pozostają ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia

wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służą zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

- (30) W 2022 r. Komisja zatwierdziła wszystkie dokumenty programowe dotyczące polityki spójności Polski. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału dotyczącego REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego w Polsce.
- (31) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Polska mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą klimatu inwestycyjnego, polityki energetycznej i zielonej transformacji.
- (32) Niezależność, efektywność i wysoka jakość systemu wymiaru sprawiedliwości mają zasadnicze znaczenie dla stabilnego i przewidywalnego otoczenia działalności gospodarczej oraz przyjaznego klimatu inwestycyjnego. Takie korzystne warunki dla przedsiębiorczości mają duże znaczenie dla osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie. Niekorzystny wpływ na klimat inwestycyjny w Polsce mają wciąż poważne obawy dotyczące praworządności, w tym niezależności sądownictwa, na które wskazano w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto w dniu 15 lutego 2023 r. Komisja skierowała sprawę przeciwko Polsce do Trybunału Sprawiedliwości dotyczącą naruszeń prawa UE przez polski Trybunał Konstytucyjny i jego orzecznictwo, które polegały w szczególności na zakwestionowaniu pierwszeństwa prawa UE.
- (33) W koszyku energetycznym Polski nadal przeważają paliwa kopalne: w 2021 r. węgiel stanowił około 60 % tego koszyka, a energia odnawialna zaledwie 13 %. Polska zaprzestała przywozu gazu ziemnego z Rosji od kwietnia 2022 r., a ropy naftowej od lutego 2023 r. Wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski okazał się mniej poważny dzięki podjętym w ostatnich latach wysiłkom na rzecz dywersyfikacji źródeł dostaw. Proces dekarbonizacji w Polsce przebiega znacznie wolniej niż w innych państwach członkowskich UE. Państwo to może jeszcze wiele zrobić, aby znieść bariery regulacyjne i administracyjne w celu przyspieszenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych ma zasadnicze znaczenie dla dekarbonizacji polskiej gospodarki i osiągnięcia neutralności klimatycznej. Aby uwolnić potencjał źródeł odnawialnych, Polska powinna usprawnić wewnętrzne sieci przesyłu, dystrybucji i magazynowania energii, a także zreformować otoczenie regulacyjne. Powinna ona w szczególności podjąć działania w celu usunięcia barier w wydawaniu zezwoleń na odnawialne źródła energii. W ramach tych działań należy skupić się na: (i) przyspieszeniu włączenia odnawialnych źródeł energii do planów zagospodarowania przestrzennego, (ii) ustanowieniu obszarów docelowych energii odnawialnej, (iii) zmianie przepisów dotyczących zezwoleń na podłączenie do sieci oraz (iv) modernizacji przestarzałych i nieefektywnych sieci dystrybucyjnych. Dalsze reformy są konieczne, aby: (i) umożliwić przemysłowi korzystanie z czystej energii dzięki długoterminowym umowom regulującym podaż energii i popyt na nią, takich jak umowy zakupu energii elektrycznej, (ii) usunąć ograniczenia dla społeczności energetycznych oraz (iii) promować wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w sektorze ciepłowniczym.
- (34) Zużycie gazu ziemnego w Polsce w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. spadło o 13 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie

w ciągu poprzednich 5 lat, który to wynik jest nieznacznie niższy od celu, jakim była redukcja o 15 %. Zachęca się Polskę do większych wysiłków na rzecz tymczasowego zmniejszenia popytu na gaz do dnia 31 marca 2024 r.²⁴ Pomimo szeregu obowiązujących środków mających ograniczyć popyt na energię, konieczne są dalsze wysiłki, aby poprawić efektywność energetyczną, zwłaszcza budynków mieszkalnych i systemów ciepłowniczych. W 2021 r. zużycie energii końcowej w Polsce wyniosło 75,2 Mtoe i w ostatnim dziesięcioleciu wykazywało tendencję wzrostową. Obecnie ponad połowę popytu na energię do ogrzewania budynków mieszkalnych zaspokaja węgiel, stosowany bezpośrednio lub pośrednio w systemie ciepłowniczym. Większość budynków mieszkalnych pozostaje jednak nieefektywna energetycznie, co przyczynia się do większych potrzeb inwestycyjnych w porównaniu z innymi państwami UE. W sektorze ciepłowniczym potrzebne są ponadto ukierunkowane reformy i zwiększone inwestycje, aby przyspieszyć jego dekarbonizację, zwiększyć efektywność i zapewnić długoterminową rentowność finansową.

- (35) W latach 2005–2021 emisje gazów cieplarnianych z krajowego sektora transportowego w Polsce, z wyjątkiem lotnictwa, wzrosły o 88,3 %, co wyraźnie kontrastuje ze spadkiem średnio o 7,5 % w UE. Nawet przy uwzględnieniu dodatkowych środków zawartych w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu prognozy wskazują, że do 2030 r. emisje gazów cieplarnianych z tego sektora będą nadal o 56 % wyższe niż w 2005 r. Konieczne są dodatkowe wysiłki na rzecz promowania zrównoważonych rodzajów transportu publicznego, które to wysiłki powinny opierać się na reformach i inwestycjach zawartych w polskim planie odbudowy i zwiększania odporności. Elektryfikacja transportu krajowego musi iść w parze z obniżeniem emisyjności po stronie podaży energii elektrycznej, aby móc skutecznie ograniczyć emisje sektorowe.
- (36) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach kluczowych dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania technologii neutralnych emisyjnie, powodują wąskie gardła w procesie przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji mają zasadnicze znaczenie dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją. W ostatnich latach w Polsce wzrosły niedobory siły roboczej w sektorach mających kluczowe znaczenie dla zielonej transformacji, co wynika m.in. z braku odpowiednich umiejętności i prowadzi do powstawiania wąskich gardeł w przechodzeniu na gospodarkę o zerowej emisji netto. Niedobory siły roboczej zgłoszono w 2022 r. jako czynnik ograniczający produkcję w przemyśle (63,4 % przedsiębiorstw) i budownictwie (74,6 % przedsiębiorstw).
- (37) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2023 r., a jej opinia²⁵ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej,

²⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369. Rozporządzenie Rady (UE) 2023/706.

²⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

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

1. Wycofanie obowiązujących środków wsparcia w dziedzinie energii do końca 2023 r. i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia środków wsparcia, zapewnienie, by środki te były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i zapewniały zachęty do oszczędzania energii.

Zapewnienie rozsądnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych do nie więcej niż 7,8 % w 2024 r.

Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach RRF i innych funduszy UE, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji.

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

Zwiększenie efektywności wydatków publicznych, w tym poprzez lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych. Zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego przez wprowadzenie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych.
2. Pilne osiągnięcie wymaganych kamieni milowych i wartości docelowych związanych z ochroną interesów finansowych Unii, aby umożliwić szybkie wdrażanie planu odbudowy i zwiększania odporności przy utrzymaniu stałego tempa. Sprawne sfinalizowanie rozdziału dotyczącego REPowerEU, aby szybko rozpocząć jego wdrażanie. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób ściśle komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności.
3. Poprawę klimatu inwestycyjnego, w tym poprzez ochronę niezależności sądów.
4. Szybsze wycofywanie paliw kopalnych i wdrażanie energii ze źródeł odnawialnych. Zreformowanie ram prawnych dotyczących pozwoleń na podłączenie do sieci oraz odnawialnych źródeł energii, w tym społeczności energetycznych, biometanu i wodoru odnawialnego. Wdrożenie środków wspierających oszczędność energii i ograniczenie popytu na gaz. Zwiększenie skali inwestycji w efektywność energetyczną budynków i obniżenie emisyjności dostaw ciepła w ramach systemów ciepłowniczych, aby rozwiązać problem ubóstwa energetycznego. Dalsze promowanie zrównoważonych rodzajów transportu publicznego. Wzmożenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności potrzebnych do zielonej transformacji, w tym renowacji budynków.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*