



Bruksela, dnia 23.5.2022 r.
COM(2022) 622 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r.

{SWD(2022) 622 final} - {SWD(2022) 640 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2022 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia wsparcie finansowe na rzecz realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Przyczynia się on do ożywienia gospodarczego oraz wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększając jednocześnie odporność i wzrost potencjalny gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić stabilność finansów publicznych oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie. Ostateczny maksymalny wkład dla każdego państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności [został] zaktualizowany [XX] czerwca 2022 r., zgodnie z art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.
- (2) 24 listopada 2021 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej na 2022 r. Należyte uwzględniono w niej potwierdzone wspólne zobowiązanie, które podjęto w maju 2021 r. podczas Szczytu Społecznego w Porto, do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych proklamowanego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. 25 marca 2022 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. 24 listopada 2021 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji². W tym samym dniu Komisja przyjęła również wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2022 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i który Rada przyjęła 14 marca 2022 r.

- (3) Inwazja Rosji na Ukrainę, która nastąpiła wkrótce po globalnej pandemii, znacząco zmieniła kontekst geopolityczny i gospodarczy. Skutki tej inwazji odczuwane przez gospodarki państw członkowskich to m.in. wyższe ceny energii i żywności i słabsze perspektywy wzrostu gospodarczego. Wyższe ceny energii, zaobserwowane jeszcze w 2021 r., wpływają zwłaszcza na gospodarstwa domowe znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, które doświadczają ubóstwa energetycznego lub są nim zagrożone. UE doświadcza również bezprecedensowego napływu osób uciekających z Ukrainy. W tym kontekście 4 marca 2022 r. uruchomiono po raz pierwszy dyrektywę w sprawie tymczasowej ochrony, przyznając osobom wysiedlonym z Ukrainy prawo do legalnego pobytu w UE, a także dostęp do kształcenia i szkolenia, rynku pracy, opieki zdrowotnej, mieszkań i opieki społecznej. Za pośrednictwem inicjatywy „Działanie w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie” (CARE) i dodatkowych płatności zaliczkowych w ramach inicjatywy „Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy” (REACT-EU) Polska otrzymuje nadzwyczajne wsparcie na zaspokojenie pilnych potrzeb w zakresie przyjmowania i integracji osób uciekających z Ukrainy.
- (4) Biorąc pod uwagę szybko zmieniającą się sytuację gospodarczą i geopolityczną, europejski semestr ponownie służy do zakrojonej na szeroką skalę koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w 2022 r., jednocześnie rozwijając się zgodnie z wymogami dotyczącymi wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, jak opisano w rocznej analizie zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2022 r. Realizacja przyjętych planów odbudowy i zwiększania odporności jest nieodzowna do realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia krajowe, wydane w cyklach semestru w latach 2019 i 2020, lub znaczną część tych zaleceń. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019 i 2020 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241, obok zaleceń dla poszczególnych krajów wydanych do dnia przedłożenia zmodyfikowanego planu.
- (5) Ogólna klauzula wyjścia ma zastosowanie od marca 2020 r.³ W komunikacie z 3 marca 2021 r.⁴ Komisja przedstawiła opinię, że decyzję w sprawie dezaktywacji ogólnej klauzuli wyjścia lub dalszego jej stosowania należy podejmować w ramach oceny ogólnej stanu gospodarki, przy czym głównym kryterium ilościowym powinien

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

³ Komunikat Komisji do Rady w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu, Bruksela, COM(2020) 123 final z 20.3.2020.

⁴ Komunikat Komisji do Rady „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej”, Bruksela, COM(2021) 105 final z 3.3.2021.

być poziom aktywności gospodarczej w UE lub w strefie euro w porównaniu z poziomami sprzed kryzysu (na koniec 2019 r.). Zwiększona niepewność i poważne ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w związku z wojną w Europie, bezprecedensowe podwyżki cen energii i utrzymujące się zakłócenia w łańcuchu dostaw uzasadniają przedłużenie do końca 2023 r. ogólnej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu.

- (6) Zgodnie z podejściem przyjętym w opinii Rady z 18 czerwca 2021 r. na temat programu konwergencji na 2021 r. kurs polityki fiskalnej jest obecnie najlepiej mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19, ale 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 potencjalnego⁵. Poza oceną ogólnego kursu polityki fiskalnej celem analizy jest również sprawdzenie, czy krajowa polityka fiskalna ma rozważny charakter, a jej struktura sprzyja trwałemu ożywieniu gospodarczemu zgodnemu z celami zielonej i cyfrowej transformacji; z tego powodu uwagę zwraca się również na zmiany bieżących wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19) i inwestycji finansowanych ze środków krajowych⁶.
- (7) 2 marca 2022 r. Komisja przyjęła komunikat, w którym nakreśliła ogólne wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2023 r., aby wesprzeć państwa członkowskie w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a tym samym wzmocnić koordynację polityki⁷. Opierając się na perspektywach makroekonomicznych w prognozie z zimy 2022 r., Komisja zwróciła uwagę, że w 2023 r. stosowne wydaje się przejście od ogółem wspierającego kursu polityki fiskalnej w latach 2020–2022 do zasadniczo neutralnego ogólnego kursu polityki fiskalnej; należy przy tym zachować gotowość do odpowiedniej reakcji w przypadku zmiany sytuacji gospodarczej. Komisja stwierdziła, że zalecenia fiskalne na 2023 r. nadal powinny być różne dla poszczególnych państw członkowskich i uwzględniać potencjalne efekty zewnętrzne dla innych krajów. Komisja zachęciła państwa członkowskie do uwzględnienia wytycznych w ich programach stabilności i konwergencji. Komisja zobowiązała się, że będzie ściśle monitorować sytuację gospodarczą i w razie potrzeby dostosuje swoje wytyczne polityczne, najpóźniej pod koniec maja 2022 r. w wiosennym pakiecie europejskiego semestru.
- (8) W stosunku do wytycznych fiskalnych przedstawionych 2 marca 2022 r. zalecenia fiskalne na 2023 r. uwzględniają gorsze perspektywy gospodarcze, większą niepewność i dodatkowe ryzyko pogorszenia się koniunktury oraz wyższą inflację, niż zakładano w prognozie zimowej. W związku z powyższym działania fiskalne muszą mieć na celu rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej

⁵ Szacunki dotyczące kursu polityki fiskalnej i jego elementów zawarte w niniejszym zaleceniu są szacunkami Komisji opartymi na założeniach leżących u podstaw prognozy Komisji z wiosny 2022 r. Szacunki Komisji dotyczące średniookresowego wzrostu potencjalnego nie uwzględniają pozytywnego wpływu reform, które są częścią planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą pobudzić wzrost potencjalny.

⁶ Niefinansowane z dotacji z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE.

⁷ Komunikat Komisji do Rady: Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2023 r., Bruksela, COM(2022) 85 final z 2.3.2022.

transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, a także zachowanie siły nabywczej gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, tak aby złagodzić skutki wzrostu cen energii i pomóc ograniczyć presję inflacyjną wynikającą z efektów drugiej rundy za pomocą ukierunkowanych i tymczasowych środków; polityka fiskalna musi pozostać elastyczna, aby można było ją dostosować do szybko zmieniających się okoliczności, oraz być zróżnicowana w poszczególnych państwach w zależności od ich sytuacji fiskalnej i gospodarczej, w tym ich narażenia na kryzys i napływ wysiedleńców z Ukrainy.

- (9) 29 kwietnia 2022 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2022 r., a 28 kwietnia 2022 r. – swój program konwergencji na 2022 r., w terminie określonym w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2022 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Polski z postępów w realizacji jej planu odbudowy i zwiększania odporności.
- (10) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Polski na 2022 r.⁸ Oceniono w nim postępy Polski we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019, 2020 i 2021. Oceniono w nim również postępy Polski we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.
- (11) 23 maja 2022 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE. W sprawozdaniu tym omówiono sytuację budżetową Polski, ponieważ planuje się, że jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy w 2022 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z 2 marca 2022 r. Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2022 r. i ponownie oceni zasadność wszczęcia takich procedur jesienią 2022 r.
- (12) 20 lipca 2020 r. Rada zaleciła Polsce wprowadzenie w 2020 i 2021 r. wszelkich niezbędnych środków, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia, w celu skutecznego zaradzenia pandemii, wspomżenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Ponadto zaleciła Polsce – gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat w 2021 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski zmniejszył się z 6,9 % PKB w 2020 r. do 1,9 % w 2021 r. Działania w zakresie polityki fiskalnej podjęte przez Polskę wspierały odbudowę gospodarki w 2021 r., podczas gdy tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmniejszono z 4,5 % PKB w 2020 r. do 2,7 % w 2021 r. Działania podjęte przez Polskę w 2021 r. były zgodne z zaleceniem Rady z 20 lipca 2020 r. Działania dyskrecjonalne w ramach polityki budżetowej, które rząd podjął w latach 2020 i 2021, miały charakter tymczasowy lub były zrównoważone środkami kompensacyjnymi. Według danych zweryfikowanych przez Eurostat dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2021 r. 53,8 % PKB.

⁸ SWD(2022) 622 final.

- (13) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji na 2022 r., jest realistyczny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2022 r. o 3,8 %, a w 2023 r. – o 3,2 %. Dla porównania przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. wzrost realnego PKB jest niższy i w 2022 r. ma wynieść 3,7 %, a w 2023 r. – 3,0 %; wynika to głównie z wyższej prognozowanej inflacji, która według przewidywań niekorzystnie wpłynie na spożycie prywatne i inwestycje, oraz mniejszego wkładu eksportu netto. W programie konwergencji na 2022 r. rząd oczekuje, że w 2022 r. deficyt nominalny wzrośnie do poziomu 4,3 % PKB, a w 2023 r. – spadnie do 3,7 % PKB. Wzrost w 2022 r. wynika głównie z wysokich kosztów pomocy dla wysiedleńców z Ukrainy, środków związanych z wysokimi cenami energii i gruntownej reformy podatkowej (Polski Ład). W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie w 2022 r. do 52,1 %, a w 2023 r. – do 51,5 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dniu granicznym prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022 i 2023 przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. ma wynieść odpowiednio 4,0 % PKB i 4,4 % PKB. Wartość na 2022 r. jest niższa od prognozy deficytu, którą przyjęto jako jedno z założeń programu konwergencji na 2022 r., głównie ze względu na wyższy prognozowany nominalny PKB. Deficyt szacowany na 2023 r. jest wyższy od prognozy, którą przyjęto jako jedno z założeń programu konwergencji, głównie ze względu na niższe dochody i zakładany wzrost kosztów pomocy dla wysiedleńców z Ukrainy. W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się niższą relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, która w 2022 r. wyniesie 50,8 %, a w 2023 r. – 49,8 %. Różnica ta wynika z wyższej prognozowanej inflacji i różnych założeń dotyczących wartości rezydualnej zmiany długu w 2023 r.

Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego szacowany jest na 3,4 %. Szacunki te nie uwzględniają jednak wpływu reform, które wchodzą w skład planu odbudowy i zwiększania odporności i mogą zwiększyć potencjalny wzrost gospodarczy Polski.

- (14) W 2022 r. rząd stopniowo wycofał środki wprowadzone w reakcji na kryzys związany z COVID-19, w związku z czym prognozuje się, że tymczasowe nadzwyczajne środki wsparcia zmaleją z 2,7 % PKB w 2021 r. do 0,0 % PKB w 2022 r. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają wpływ środki, które wprowadzono, aby przeciwdziałać gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii, i które w prognozie Komisji z wiosny 2022 r. szacuje się na 1,0 % PKB w 2022 r.; środki te mają być stopniowo wycofywane w 2023 r.⁹ Środki te polegają głównie na obniżkach podatków pośrednich od zużycia energii i transferach socjalnych na rzecz uboższych gospodarstw domowych. Środki te ogłoszono jako tymczasowe. Jeżeli jednak ceny energii pozostaną wysokie również w 2023 r., niektóre z tych środków mogłyby zostać utrzymane. Niektóre z nich nie są ukierunkowane, w szczególności ogólne obniżki podatku VAT/akcyzy. Na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych mają również wpływ koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy, które według prognozy Komisji z wiosny 2022 r. mają wynieść 0,6 % PKB w 2022 r. i 0,8 % PKB w 2023 r.¹⁰

⁹ Dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków wprowadzanych od jesieni 2021 r., w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹⁰ Zakłada się, że łączna liczba wysiedleńców, którzy dotrą z Ukrainy do UE, osiągnie stopniowo 6 mln do końca 2022 r., a ich rozmieszczenie geograficzne szacuje się na podstawie wielkości istniejącej

- (15) 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Polska¹¹ 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. Zaleciła również, by Polska prowadziła – kiedy warunki ekonomiczne na to pozwolą – politykę fiskalną mającą na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej i zapewnienie stabilności finansów publicznych w średnim okresie, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji w celu pobudzenia potencjału wzrostu gospodarczego.
- (16) Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2022 r. i z uwzględnieniem informacji zawartych w programie konwergencji Polski na 2022 r. prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2022 r. będzie wspierający, na poziomie -3,4 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady¹². Polska planuje wspieranie odbudowy gospodarki poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji, zgodnie z zaleceniem Rady. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,1 p.p. PKB w porównaniu z 2021 r.¹³ Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,3 p.p. w 2022 r.¹⁴ W związku z tym Polska planuje utrzymać inwestycje finansowane ze środków krajowych, zgodnie z zaleceniem Rady. Jednocześnie prognozuje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2022 r. będzie mieć ekspansywny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 2,7 p.p. Ten znaczący ekspansywny wpływ obejmuje dodatkowy wpływ środków mających zaradzić gospodarczym i społecznym skutkom wzrostu cen energii (1,0 % PKB), a także koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,6 % PKB), przy czym prognozuje się, że nowe świadczenie opiekuńcze na małe dzieci (Rodzinny Kapitał Opiekuńczy) także przyczyni się do wzrostu wydatków bieżących netto (0,1 % PKB). Po stronie dochodów przewiduje się również, że obniżenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach Polskiego Ładu (0,7 % PKB) oraz obniżenie stawek podatku dochodowego od osób prawnych (0,1 % PKB) przyczynią się do ekspansywnego kursu polityki fiskalnej. Prognozuje się, że wyższy wzrost cen konsumpcyjnych w porównaniu z deflatorem PKB będzie oddziaływać na ekspansywny wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych w 2022 r. poprzez zwiększenie wydatków na spożycie publiczne towarów i usług.

diaspory, względnej liczby ludności przyjmującego państwa członkowskiego oraz rzeczywistego rozmieszczenia wysiedleńców z Ukrainy w całej UE od marca 2022 r. W przypadku kosztów budżetowych na osobę szacunki opierają się na modelu mikrosymulacyjnym Euromod opracowanym przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji, z uwzględnieniem zarówno transferów pieniężnych, do których osoby te mogą być uprawnione, jak i świadczeń rzeczowych, takich jak edukacja i opieka zdrowotna.

¹¹ 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.

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

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

¹⁴ Przewiduje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały ekspansywny wpływ, który wyniesie 0,4 p.p. PKB, co obejmuje transfery do polskiego banku rozwoju (BGK).

- (17) W prognozie Komisji z wiosny 2022 r. przewiduje się, że w 2023 r. kurs polityki fiskalnej będzie na poziomie +1,7 % PKB, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki¹⁵. Prognozuje się, że w 2023 r. Polska będzie nadal wykorzystywać dotacje w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności do finansowania dodatkowych inwestycji wspierających ożywienie gospodarcze. Prognozuje się, że pozytywny wpływ, jaki na działalność gospodarczą mają wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, wzrośnie o 0,1 p.p. w porównaniu z 2022 r. Przewiduje się, że inwestycje finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 0,3 p.p. w 2023 r.¹⁶ Jednocześnie przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na ogólny kurs polityki fiskalnej, który wyniesie 1,4 p.p. Obejmuje to wpływ wycofywania środków wprowadzonych w obliczu wzrostu cen energii (0,9 % PKB), a także dodatkowe koszty zapewnienia tymczasowej ochrony wysiedleńcom z Ukrainy (0,2 % PKB).
- (18) W programie konwergencji na 2022 r. przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo obniżać się do 3,1 % PKB w 2024 r. i do 2,5 % w 2025 r. W związku z tym planuje się, że do 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych spadnie poniżej 3 % PKB. Nie przedstawiono jednak żadnych informacji na temat planowanych działań konsolidacyjnych. W programie przewidziano spadek relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB do 2025 r. – w 2024 r. ma ona obniżyć się najpierw do 51,0 %, a potem w 2025 r. – do 49,7 %. Z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że zagrożenie dla długookresowej zdolności do obsługi długu wydaje się średnie w średnim okresie.
- (19) Oczekuje się, że trwająca reforma systemu budżetowego, gdy zostanie w pełni wdrożona, zwiększy efektywność wydatków dzięki wyeliminowaniu utrzymujących się od dawna niedociągnięć w procesie budżetowym. Należą do nich m.in. skomplikowane i przestarzałe klasyfikacje budżetowe; nieoptymalny sposób rejestrowania informacji; brak realnego planowania średniookresowego i fakt, że przeglądy wydatków nie wpływają bezpośrednio na proces budżetowy. Oczekuje się, że obciążeniem dla finansów publicznych Polski będą wyższe wydatki w perspektywie długoterminowej, w szczególności ze względu na starzenie się społeczeństwa. Czynniki te zwiększają zapotrzebowanie na nowe narzędzia, które pozwoliłyby zapewnić lepsze zarządzanie wydatkami, w tym regularną ocenę skuteczności i efektywności. W czasie pandemii większość wydatków na środki związane z COVID-19 była jednak dokonywana za pośrednictwem specjalnego funduszu zarządzanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego i za pośrednictwem pozabudżetowego wehikułu finansowego. Wprawdzie zapewniło to władzom większą elastyczność w zarządzaniu wydatkami związanymi z kryzysem i pozwoliło uniknąć przekroczenia konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego, ale ograniczyło także kontrolę parlamentarną nad wydatkami oraz dostęp publiczny do aktualnych informacji o wydatkach publicznych.

¹⁵ Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika odpowiada nadwyżce (niedoborowi) wzrostu wydatków pierwotnych w porównaniu ze średniookresowym wzrostem gospodarczym, wskazując na ekspansywną (restrykcyjną) politykę fiskalną.

¹⁶ Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,1 p.p. PKB.

- (20) Polska jest jednym z najszybciej starzejących się krajów UE i w perspektywie długoterminowej tendencje demograficzne będą oddziaływać na system emerytalny. Obecny system emerytalny o zdefiniowanej składce ma zapewnioną równowagę finansową, ale nie uwzględnia się w nim adekwatności przyszłych świadczeń. Niski rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę, coraz dłuższe średnie dalsze trwanie życia i niektóre inne cechy tego systemu oznaczają jednak, że stopa zastąpienia, czyli relacja między nowo przyznawanym świadczeniem emerytalnym a ostatnim wynagrodzeniem, w przyszłości znacznie spadnie. Taki spadek oznaczałby, że znaczna część emerytów byłaby zagrożona ubóstwem. Z analizy Komisji Europejskiej wynika, że na samo utrzymanie obecnego poziomu świadczeń Polska będzie musiała wydać dodatkowe 6,7 % PKB do 2070 r. Główne wyzwania w polskim systemie emerytalnym dotyczą niskiego rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę oraz specjalnych systemów emerytalnych (np. dla rolników, służb mundurowych), które są kosztowne i dają członkom większe przywileje niż powszechny system emerytalny.
- (21) Polska przedłożyła dokumenty programowe dotyczące polityki spójności¹⁷ 15 grudnia 2021 r. Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24 czerwca 2021 r. Polska jest zobowiązana do uwzględnienia w programowaniu funduszy polityki spójności na lata 2021–2027 stosownych zaleceń krajowych. Jest to warunek wstępny poprawy skuteczności i zmaksymalizowania wartości dodanej wsparcia finansowego otrzymywanego z funduszy polityki spójności i jednocześnie przyczynia się do koordynacji, komplementarności i spójności między tymi funduszami a innymi instrumentami i funduszami unijnymi. Pomyślnie wdrożenie programów polityki spójności zależy również od usunięcia przeszkód dla inwestycji wspierających zieloną i cyfrową transformację oraz zrównoważony rozwój terytorialny.
- (22) Stopa bezrobocia w Polsce spadła do rekordowo niskiego poziomu, ale uczestnictwo w rynku pracy niektórych grup pozostaje ograniczone. Wskaźnik objęcia dzieci w wieku do lat trzech opieką formalną pozostaje jednym z najniższych w państwach UE, a ograniczony dostęp do opieki nad dziećmi utrudnia kobietom wejście na rynek pracy. Ponadto brak wsparcia na opiekę długoterminową oraz niski wiek emerytalny skutkują odpływem pracowników z rynku pracy. Dysproporcje w uczestnictwie w rynku pracy także dotyczą osób z niepełnosprawnościami, osób starszych i osób o niskich kwalifikacjach, w przypadku których wskaźniki zatrudnienia są niższe od średnich unijnych. Wprawdzie w ostatnich latach można obserwować stały spadek wykorzystania niestandardowych umów o pracę, ale zatrudnienie na podstawie umów na czas określony i samozatrudnienie przy odprowadzaniu niskich składek na ubezpieczenia społeczne w dalszym ciągu dotyczy pracowników młodych i o niskich kwalifikacjach, zwiększając ryzyko nieadekwatności ich przyszłych emerytur.
- (23) System kształcenia i szkolenia w Polsce w dalszym ciągu mierzy się z wyzwaniami związanymi z jakością i stopniem jego integracyjności. Pandemia, a zwłaszcza długie

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

okresy nauki zdalnej, dodatkowo pogłębiła te wyzwania. Wśród nauczycieli, uczniów i ogólnie w społeczeństwie obserwuje się brak umiejętności cyfrowych. Jednocześnie niedostatki w zakresie sprzętu ICT i konektywności dotyczą szkoły i gospodarstwa domowe z dziećmi. Jakość kształcenia wstępnego nauczycieli jest niewystarczająca. Ponadto wynagrodzenia nauczycieli są stosunkowo niskie w porównaniu ze standardami OECD. Wpływa to na atrakcyjność finansową zawodu i, wraz z brakiem rozwoju zawodowego, przyczynia się do znacznego niedoboru pracowników. Duży napływ osób wysiedlonych z Ukrainy wymaga znacznych starań, aby odpowiednio zaspokoić związane z tym potrzeby w dziedzinie kształcenia i szkolenia. Znaczne niedopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy prowadzi do niedoboru siły roboczej, o czym świadczą trudności pracodawców z obsadzeniem wolnych stanowisk pracy.

- (24) Łączne wydatki na sektor opieki zdrowotnej w stosunku do PKB pozostają na niskim poziomie i wynoszą jedynie 6,5 %, podczas gdy średnia dla UE w 2019 r. wynosiła 9,9 %. Polski system opieki zdrowotnej opiera się w zbyt dużym stopniu na szpitalach, które borykają się z pogarszającą się sytuacją finansową, brakiem oceny jakości oraz niedostatkami w zarządzaniu. Podstawowa opieka zdrowotna i opieka ambulatoryjna są niedostatecznie wykorzystane. Ograniczona atrakcyjność zawodów medycznych przyczynia się do niedoborów personelu. Liczby lekarzy i pielęgniarek na 1000 mieszkańców (odpowiednio 2,4 i 5,1) należą do najniższych w państwach członkowskich UE. System podstawowej opieki zdrowotnej cierpi na niedobór pracowników, a jego usługi są przeciążone. Jego potencjał pozostaje niewykorzystany, co nadmiernie obciąża wyższy poziom opieki. Wprowadzenie usług e-zdrowia pomagają sprostać niektórym wyzwaniom, przed którymi stoi system opieki zdrowotnej, ale ich rozwój jest jak dotąd ograniczony.
- (25) Znaczna część wydatków socjalnych nie uwzględnia różnych poziomów dochodów, co pozostawia możliwości lepszego ukierunkowania tych środków. Niektóre wydatki socjalne nie są ukierunkowane i uzależnione od wysokości dochodów, w szczególności dodatkowe jednorazowe świadczenia wypłacane corocznie emerytom. Jednocześnie zakres świadczeń społecznych w przypadku osób pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych jest ograniczony, co utrudnia sytuację tej grupy. Odsetek ludności zagrożonej ubóstwem nadal się zmniejszał i podczas gdy w 2016 r. wynosił 21 %, w 2020 r. obniżył się do 17 %; mimo to nadal istnieją wyzwania. Na rosące zagrożenie ubóstwem będą narażone w szczególności niektóre osoby starsze. Będzie to dotyczyć zwłaszcza kobiet ze względu na ich krótszą karierę zawodową przekładającą się na niższe przyszłe świadczenia emerytalne. Lepsze ukierunkowanie świadczeń, na przykład poprzez powszechniejsze stosowanie podejścia uzależnionego od wysokości dochodów, prowadziłyby do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów publicznych w walce z ubóstwem i wspieraniu osób najbardziej potrzebujących.
- (26) Aby zapewnić długoterminowy trwały wzrost gospodarczy i konkurencyjność, Polska będzie w coraz większym stopniu opierać się na nauce i innowacjach. Pomimo pewnych postępów Polska pozostaje jednak w tyle pod względem wzrostu innowacji. Łączne wydatki na badania i rozwój są niskie i stanowią 1,39 % PKB. W 2020 r. wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój wyniosły 0,87 % PKB i pozostają znacznie niższe od średniej unijnej, a według badania wspólnotowego na temat innowacji odsetek innowacyjnych przedsiębiorstw jest nadal niski. W Europejskim Rankingu Innowacyjności z 2021 r. Polska zajmuje czwarte miejsce od końca i zalicza się do ostatniej kategorii początkujących innowatorów. Coraz większe rozdrobnienie

obecnych instrumentów wsparcia badań naukowych utrudnia współpracę między środowiskiem nauki a biznesem, co stanowi jedną z głównych przeszkód w zwiększaniu innowacyjności. Ponadto niskie umiejętności w zakresie zarządzania i słabe wykorzystanie technologii w przedsiębiorstwach przyczyniają się do znacznych różnic w wydajności między MSP a dużymi przedsiębiorstwami, ograniczając innowacyjność i wzrost wydajności.

- (27) Cyfryzacja w Polsce przebiega w zbyt wolnym tempie. W szczególności niski poziom umiejętności cyfrowych ogranicza zdolność przedsiębiorstw do inwestowania w zaawansowane rozwiązania cyfrowe i do przemieszczania się w górę w łańcuchu wartości, a jednocześnie przyczynia się do niedoboru siły roboczej i wykwalifikowanej kadry. Jeżeli chodzi o infrastrukturę cyfrową, podczas gdy wzrasta wykorzystanie stałych łączy szerokopasmowych, utrzymują się duże wyzwania związane z rozwojem sieci 5G. W szczególności w 2021 r. zasięgiem technologii 5G było objętych jedynie 34 % gospodarstw domowych, czyli poniżej średniej unijnej wynoszącej 65 %, a pod względem gotowości na 5G nie osiągnięto postępów, ponieważ jeszcze nie przyznano zharmonizowanego widma radiowego na potrzeby wdrażania sieci 5G. Ponadto szersze wykorzystanie technologii cyfrowych w administracji publicznej mogłoby poprawić świadczenie usług administracji publicznej i przyczynić się do zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych.
- (28) Stabilne i przewidywalne otoczenie działalności gospodarczej oraz przyjazny klimat inwestycyjny odgrywają ważną rolę zarówno w odbudowie gospodarki po pandemii, jak i w trwałym wzroście gospodarczym w perspektywie średnio- i długoterminowej. Niezbędne w tym zakresie są: niezależność, wydajność i jakość systemu wymiaru sprawiedliwości. W Polsce sytuacja w zakresie praworządności uległa pogorszeniu i, jak wynika z kilku orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, niezależność sądów budzi w dalszym ciągu poważne obawy. Ponadto w 2021 r. Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niektórymi orzeczeniami polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w których zakwestionowano w szczególności pierwszeństwo prawa UE, co zagraża funkcjonowaniu polskiego i unijnego porządku prawnego.
- (29) Solidne i stabilne otoczenie regulacyjne jest podstawą, która umożliwia podtrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji prywatnych. Nieprzewidywalne i obciążające otoczenie regulacyjne nadal wpływa jednak niekorzystnie na klimat inwestycyjny. Podstawowe ustawy są często zmieniane, co wynika w dużej mierze z niedostatecznych konsultacji z interesariuszami w toku procesu legislacyjnego. Zwiększa to niepewność i koszty przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw. Inwestycje prywatne wyrażone jako odsetek PKB zmniejszają się od 2016 r. W 2020 r. ich poziom był niski i wyniósł 18,5 %, czyli znacznie poniżej średniej dla całej UE i dla państw w regionie. Może to osłabić dalszy wzrost wydajności i ograniczyć zdolność Polski do podtrzymania wzrostu gospodarczego w perspektywie długoterminowej, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że wzrost jednostkowych kosztów pracy stanowi obciążenie dla konkurencyjności kosztowej.
- (30) Plan REPowerEU przyjęto w odpowiedzi na mandat powierzony szefom państw lub rządów UE w Deklaracji wersalskiej i ma on na celu jak najszybsze uniezależnienie Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. W ramach dialogu z państwami członkowskimi określone są najodpowiedniejsze projekty, inwestycje i reformy służące temu celowi na szczeblu krajowym, regionalnym i unijnym.

Działania te służą zmniejszeniu zależności od paliw kopalnych ogółem, a także znalezieniu innych źródeł importu paliw kopalnych niż Rosja.

- (31) Koszyk energetyczny Polski jest nadal w dużym stopniu uzależniony od paliw kopalnych – ich udział w dostawach energii w 2020 r. wynosił 86 %, przy czym sam węgiel stanowi 40 %. Gaz ziemny stanowi 17 % koszyka energetycznego, natomiast ropa naftowa – 28,9 %, a jej udział w ostatnich latach wzrastał. Obniżanie emisyjności w Polsce przebiega w wolnym tempie. Do 2020 r. polska gospodarka odnotowała jedynie 8-procentową redukcję łącznych emisji w porównaniu z 2005 r.¹⁸ Intensywność emisji gazów cieplarnianych polskiej gospodarki jest wyższa o 54 % od średniej unijnej. Aby przyspieszyć redukcję emisji w całej gospodarce, konieczna jest bardziej ambitna polityka energetyczna, a towarzyszyć jej powinny ukierunkowane działania w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji. Polska produkuje wprawdzie około 80 % węgla, który zużywa, ale jej uzależnienie od Rosji – obliczane jako udział importu z Rosji w łącznym imporcie węgla – wzrosło i w 2020 r. osiągnęło 74 %, podczas gdy średnia dla UE wynosi 54 %. Jeżeli chodzi o zaspokajanie zapotrzebowania na ropę naftową, Polska jest niemal w całości uzależniona od zagranicznych dostawców, a import z Rosji stanowi 72 % łącznych dostaw z zagranicy, podczas gdy średnia unijna wynosi 26 %. Uzależnienie Polski od Rosji w przypadku gazu ziemnego wynosi 55 %, przy średniej dla UE wynoszącej 44 %¹⁹. Oczekuje się, że realizowane obecnie i dopiero planowane projekty infrastrukturalne na terenie Polski oraz we współpracy z krajami sąsiadującymi (w tym połączenie międzysystemowe GIPL z Litwą, które działa od 1 maja 2022 r.), uzupełnione odpowiednimi umowami na dostawy, w znacznym stopniu zmniejszą uzależnienie Polski od gazu rosyjskiego. Zaleca się dostosowanie nowej infrastruktury i inwestycji w sieci związane z gazem w miarę możliwości do przyszłych wyzwań, aby uniknąć uzależnienia od technologii wysokoemisyjnych i aktywów osieroconych, a także aby można było zapewnić długoterminowy zrównoważony charakter tych obiektów i inwestycji poprzez zmianę ich przeznaczenia w przyszłości i dostosowanie ich do wykorzystania zrównoważonych paliw. Długoterminowa umowa na dostawy gazu zawarta przez Polskę z rosyjskim Gazpromem wygasa z końcem 2022 r. i Polska nie planuje jej przedłużenia. Bezpośredni wpływ, jaki zawieszenie przez Gazprom dostaw gazu od kwietnia 2022 r. wywiera na bezpieczeństwo energetyczne Polski, jest w znacznym stopniu złagodzony dzięki dostępowi Polski do alternatywnych dostaw z UE i spoza UE. Zawieszenie to wymaga jednak przyspieszenia już realizowanych i dopiero planowanych projektów dywersyfikacji dostaw, a także lepszej koordynacji dalszych działań w ramach UE.
- (32) Przyspieszenie wdrażania nowych zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych ma zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia zależności Polski od importu paliw kopalnych i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Obecne cele dotyczące energii ze źródeł odnawialnych określone w Krajowym planie na rzecz energii i klimatu nie są wystarczająco ambitne. Istnieją jednak znaczące bariery regulacyjne, proceduralne i administracyjne, które ograniczają rozwój zdolności w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i spowalniają integrację OZE z siecią. Bariery te obejmują restrykcyjne przepisy dotyczące spółdzielni energetycznych,

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

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

restrykcyjne przepisy i długotrwałe procedury wydawania zezwoleń na budowę lądowych elektrowni wiatrowych, złożoność i niestabilność przepisów podatkowych lub długotrwałe procedury przyłączania do sieci. Bariery infrastrukturalne, takie jak niewystarczająca przepustowość sieci dystrybucyjnej, również spowalniają integrację odnawialnych źródeł energii. Bariery te należy eliminować za pomocą odpowiednich zachęt. Ponadto w komunikacie REPowerEU wskazano, że zwiększenie produkcji zrównoważonego biometanu przyczyni się do stopniowego eliminowania zależności UE od rosyjskich paliw kopalnych. W związku z tym Polska może sięgnąć po niewykorzystany jak dotąd potencjał związany z biometanem, który spełnia odpowiednie kryteria zrównoważonego rozwoju, poprzez odpowiednią strategię na rzecz utworzenia rynku zrównoważonego biometanu oraz konkretne propozycje dotyczące jego struktury. Zrównoważony biometan może być w szczególności wykorzystywany w skojarzonej gospodarce energetycznej oraz do produkcji wodoru odnawialnego, co może pomóc w dekarbonizacji sektorów, w których redukcja emisji jest problematyczna. Polski krajowy program renowacji jest ważną inicjatywą mającą na celu zastąpienie kotłów zanieczyszczających powietrze i poprawę efektywności energetycznej budynków. Można go jednak jeszcze bardziej usprawnić i lepiej ukierunkować na gospodarstwa domowe o niskich dochodach i budynki o najgorszej charakterystyce. Ponadto istnieje możliwość lepszego opracowania struktury dotacji na wymianę źródeł ciepła, aby uniknąć uzależnienia od gazu i zapewnić silniejsze zachęty do gruntownych renowacji i instalowania pomp ciepła, zgodnie z celami inicjatywy „Fala renowacji” i komunikatu REPowerEU. Znaczny potencjał w zakresie oszczędności kosztów, jaki niesie z sobą poprawa efektywności energetycznej, umożliwi wykorzystanie zwrotnych instrumentów finansowych, które można by zastosować w celu zwiększenia wskaźnika renowacji budynków mieszkalnych, publicznych i komercyjnych. Przyczyniłoby się to do dalszej poprawy jakości powietrza, szybszego uzyskiwania oszczędności energii i zmniejszenia zapotrzebowania na paliwa kopalne w ciepłownictwie. Realizacja przez Polskę celów pakietu „Gotowi na 55” będzie wymagać większych ambicji w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenia wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej.

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

i zwiększyć przewidywalność otoczenia działalności gospodarczej, a jednocześnie przyspieszyć transformację energetyczną zgodnie z komunikatem REPowerEU.

- (35) Chociaż przyspieszenie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej oraz odchodzenia od paliw kopalnych spowoduje znaczne koszty restrukturyzacji w kilku sektorach, Polska może skorzystać z mechanizmu sprawiedliwej transformacji w kontekście polityki spójności, aby złagodzić społeczno-gospodarcze skutki transformacji w najbardziej dotkniętych nimi regionach. Ponadto Polska może wykorzystać Europejski Fundusz Społeczny Plus do poprawy możliwości zatrudnienia i wzmocnienia spójności społecznej.
- (36) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2022 r., a jej opinia²⁰ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

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

1. W 2023 r. – zapewnienie, aby wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki, przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Zapewnienie gotowości do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Rozszerzenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, m.in. przez wykorzystanie RRF, REPowerEU i innych funduszy UE. W okresie po 2023 r. – prowadzenie polityki fiskalnej mającej na celu osiągnięcie rozważnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie. Zwiększenie efektywności wydatków publicznych, w tym poprzez kontynuowanie reformy procesu budżetowego. 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. Szybkie sfinalizowanie negocjacji z Komisją w sprawie dokumentów programowych dotyczących polityki spójności na lata 2021–2027 w celu rozpoczęcia ich wdrażania.
3. Zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy, w tym przez poprawę dostępu do opieki nad dziećmi i do opieki długoterminowej, oraz likwidację utrzymujących się przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia. Wspieranie wysokiej jakości edukacji i zdobywania umiejętności odpowiadających potrzebom rynku pracy, zwłaszcza poprzez kształcenie dorosłych oraz podnoszenie umiejętności cyfrowych. Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym.
4. Poprawę odporności, dostępności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. przez zapewnienie wystarczających zasobów na odwrócenie piramidy opieki i przyspieszenie wdrażania usług e-zdrowia. Wzmocnienie zdolności gospodarki do innowacyjności, w tym przez wspieranie instytucji badawczych i ich ściślejszej współpracy z przedsiębiorstwami. Dalsze zwiększanie cyfryzacji przedsiębiorstw i administracji publicznej, w tym poprzez rozwój infrastruktury.

²⁰ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

5. Poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.
6. Ograniczenie zależności od paliw kopalnych ogółem przez usunięcie barier regulacyjnych, administracyjnych i infrastrukturalnych, tak by przyspieszyć wydawanie zezwoleń na instalacje wykorzystujące odnawialne źródła energii oraz ich upowszechnianie. Reformę polityki renowacji budynków i systemów wsparcia, tak by zachęcać do bardziej gruntownych działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, promować oszczędność energii i szybsze wycofywanie paliw kopalnych w ciepłownictwie oraz szybsze wprowadzanie pomp ciepła. Przyspieszenie przesunięcia międzygałęziowego w kierunku transportu publicznego i aktywnej mobilności oraz promowanie szybszego upowszechniania pojazdów elektrycznych za pomocą zachęt i inwestycji w infrastrukturę ładowania. Poprawę długoterminowego i średniookresowego planowania strategicznego w zakresie zielonej transformacji poprzez aktualizację krajowej polityki energetycznej zgodnie z celami Europejskiego Zielonego Ładu i komunikatem REPowerEU, tak by zagwarantować przedsiębiorcom pewność i efektywnie wykorzystać środki finansowe w celu przyspieszenia inwestycji w czystą energię.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*