KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.6.2024 r.
COM(2024) 621 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski

{SWD(2024) 100 final} - {SWD(2024) 621 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ([1]), w szczególności jego art. 3 ust. 3,

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 ([2]) ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie w dniu 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 osiągnięcia 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.

(2) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU ([3]) ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych

---

[1] Dz.U. L 2024/1263, 30.4.2024 ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[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) ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

[3] 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

z Rosji. Pomoże to osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne i zdywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Polska dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(3) W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r." ([4]), aby pomóc w podejmowaniu decyzji politycznych i stworzyć warunki ramowe dla zwiększenia wzrostu gospodarczego. W komunikacie tym określono ramy konkurencyjności oraz dziewięć wspierających ją wzajemnie potęgujących się czynników. Spośród tych czynników priorytetowe znaczenie mają dostęp do kapitału prywatnego, badania naukowe i innowacje, edukacja i umiejętności oraz jednolity rynek, i na te właśnie obszary polityki należy zwracać szczególną uwagę w ramach reformy i inwestycji mających na celu sprostanie obecnym wyzwaniom związanym z wydajnością, a także budowę długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. W dniu 14 lutego 2024 r. Komisja przedłożyła roczne sprawozdanie na temat jednolitego rynku i konkurencyjności ([5]), będące uzupełnieniem powyższego komunikatu. W sprawozdaniu wyszczególniono mocne i słabe strony europejskiego jednolitego rynku pod względem konkurencyjności i prześledzono rozwój sytuacji w skali roku pod kątem dziewięciu czynników wpływających na konkurencyjność.

(4) Dnia 21 listopada 2023 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2024 r. ([6]), rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2024 r. W dniu 22 marca 2024 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 21 listopada 2023 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2024 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 12 kwietnia 2024 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2024 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 11 marca 2024 r.

(5) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie nowe unijne ramy zarządzania gospodarczego. Ramy te tworzy m.in. nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97. Obejmują one również zmienione rozporządzenie (WE)

---

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) ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

nr 1467/97 w sprawie wdrażania procedury nadmiernego deficytu i zmienioną dyrektywę 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([7]). Nowe ramy mają na celu osiągnięcie stabilności długu publicznego oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przez stopniową konsolidację fiskalną oraz reformy i inwestycje. Przyczyniają się one do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się w większym stopniu na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na bardziej rygorystycznym i spójniejszym egzekwowaniu reguł. Każde państwo członkowskie powinno przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne zawierają zobowiązania państwa członkowskiego dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, w odniesieniu do cztero- lub pięcioletniego horyzontu czasowego objętego planem, w zależności od zwykłej długości kadencji ustawodawcy krajowego. Ścieżka wydatków netto ([8]) w ramach krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego powinna spełniać wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, w tym wymóg dotyczący wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych najpóźniej do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu publicznego poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o nie więcej niż 3 lata. Aby pomóc w przygotowaniu tych planów, w dniu [21 czerwca] 2024 r. Komisja ma przedłożyć państwom członkowskim wytyczne dotyczące treści planów oraz rocznych sprawozdań z postępów, które państwa te będą musiały następnie przedłożyć, a także – zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) 2024/1263 – Komisja przekaże państwom członkowskim wytyczne techniczne dotyczące dostosowań fiskalnych (trajektorie referencyjne i informacje techniczne, w stosownych przypadkach). Państwa członkowskie powinny przedłożyć swoje średniookresowe plany budżetowo-strukturalne do dnia 20 września 2024 r., chyba że dane państwo członkowskie i Komisja uzgodnią przedłużenie tego terminu o rozsądny okres. Państwa członkowskie powinny zapewnić udział swoich parlamentów narodowych, a w stosownych przypadkach konsultacje z niezależnymi instytucjami fiskalnymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami krajowymi.

(6) W 2024 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania

---

[7] Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) i dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Wydatki netto w rozumieniu art. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. (Dz.U. L 2024/1263 z 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Wydatki netto oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020, 2022 i 2023 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.

(7) 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 Polski ([9]), którą to decyzję zmieniono dnia 8 grudnia 2023 r. zgodnie z przepisami art. 18 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241 dotyczącymi zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego na rzecz bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU ([10]). 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.

(8) W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2024 r. dotyczące Polski ([11]). Oceniła w nim postępy Polski we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2023 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.

(9) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat ([12]) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski, który w 2022 r. wynosił 3,4 % PKB, wzrósł do 5,1 % w 2023 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrósł z poziomu 49,2 % PKB na koniec 2022 r. do 49,6 % na koniec 2023 r. Jak zapowiedziano w wytycznych dotyczących polityki fiskalnej na 2024 r.[13], Komisja wykonuje pierwszy krok na drodze do wszczęcia – zgodnie z obowiązującymi

---

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

10 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 8 grudnia 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski (15835/23).

11 SWD(2024) 621 final.

12 Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22.04.2024 r.

13 COM(2023) 141 final.

przepisami – procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE ([14]). W sprawozdaniu tym oceniono sytuację budżetową Polski, ponieważ jej deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczył w 2023 r. określoną w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że w świetle powyższej oceny i zważywszy na opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego wydaną na podstawie art. 126 ust. 4 TFUE, Komisja zamierza zaproponować w lipcu wszczęcie wobec Polski procedury nadmiernego deficytu i zaleci w tym celu Radzie przyjęcie na podstawie art. 126 ust. 6 decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu.

(10) Dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Polsce ([15]) podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki ([16]), przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Jednocześnie Polsce zalecono gotowość 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. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej ([17]) w 2023 r. był ekspansywny, na poziomie 0,8 % PKB, w kontekście wysokiej inflacji. Wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. miał zasadniczo neutralny wpływ na kurs polityki fiskalnej, wynoszący 0,0 % PKB, i był zgodny z zaleceniem Rady. Zasadniczo neutralny wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych wynikał z obniżenia kosztów nadzwyczajnych środków wsparcia (ukierunkowanych i nieukierunkowanych) dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w odpowiedzi na podwyżki cen energii (o 1,2 pp. PKB). Głównymi czynnikami napędzającymi wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania po

---

14 Sprawozdanie Komisji opracowane zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

15 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.

16 Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2024 r. średniookresowy wzrost produktu potencjalnego Polski w 2023 r., wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej szacuje się – w oparciu o średnią rzeczywistą stopę wzrostu potencjalnego z 10 lat oraz deflator PKB z 2023 r. – na 14,5 % w ujęciu nominalnym.

17 Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma on na celu ocenę impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów (i nieuwzględniającą tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem wywołanym COVID-19), ale uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych. Ujemna (dodatnia) wartość wskaźnika świadczy o ekspansywnej (restrykcyjnej) polityce fiskalnej.

stronie dochodów) były wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz renty i emerytury. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły w 2023 r. 1,5 % PKB. Inwestycje finansowane ze środków krajowych wyniosły w 2023 r. 3,8 % PKB, co oznacza wzrost o 0,8 punktu procentowego w porównaniu z 2022 r. Polska sfinansowała dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, zachowując przy tym inwestycje finansowane ze środków krajowych. Polska sfinansowała inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takie jak wsparcie na rozwój sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz wdrażanie odnawialnych źródeł energii, wsparcie na rozwój morskich elektrowni wiatrowych, na przeprowadzanie energooszczędnej renowacji budynków oraz na rozwój zielonej i inteligentnej mobilności, które są finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE.

(11) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. realny PKB wzrośnie o 2,8 % w 2024 r. i 3,4 % w 2025 r., a inflacja HICP wyniesie 4,3 % w 2024 r. i 4,2 % w 2025 r.

(12) W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 5,4 % PKB w 2024 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 53,7 % do końca 2024 r. Wzrost deficytu w 2024 r. wynika głównie z wysokich wydatków na obronność, wzrostu wynagrodzeń w sektorze publicznym i nowych świadczeń społecznych. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej w 2024 r. będzie ekspansywny, na poziomie 2,4 % PKB.

(13) Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. wydatki wynoszące 1,0 % PKB będą finansowane w 2024 r. za pomocą bezzwrotnego wsparcia („dotacji") z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,1 % PKB. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwią wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na saldo i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. wydatki wynoszące 0,9 % PKB zostaną pokryte z pożyczek z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, podczas gdy w 2023 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0 % PKB.

(14) 14 lipca 2023 r. Rada zaleciła Polsce zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych ([18]) do nie więcej niż 7,8 % w 2024 r. Państwa członkowskie zostały poproszone, aby przy wykonywaniu swoich budżetów na 2023 r. i przygotowaniu budżetów na 2024 r. uwzględniły fakt, że Komisja zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu, na podstawie danych dotyczących wyników za 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2024 r. przewiduje się, że wydatki pierwotne netto Polski finansowane ze środków krajowych wzrosną o 12,8 % w 2024 r., która to zmiana przekracza zalecaną

[18] Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o (i) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (ii) wydatki z tytułu odsetek, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

maksymalną stopę wzrostu. To przekroczenie zalecanej maksymalnej stopy wzrostu przez wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych odpowiada 2,0 % PKB w 2024 r. Istnieje ryzyko, że nie będzie to zgodne z zaleceniami Rady.

(15) Rada zaleciła ponadto Polsce, aby w latach 2023 i 2024 podjęła działania w celu jak najszybszego wycofania obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystała uzyskane w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Rada doprecyzowała ponadto, że gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych lub dalszego stosowania dotychczasowych środków wsparcia, Polska powinna zapewnić, aby środki te były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii. Zgodnie z prognozą Komisji z wiosny 2024 r. koszt budżetowy netto ([19]) nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii szacowany jest na poziomie 0,6 % PKB w 2023 r. i ma wynieść 0,5 % w 2024 r. i mniej niż 0,1 % w 2025 r. W szczególności zakłada się, że zamrożenie cen energii elektrycznej i gazu będzie obowiązywać do czerwca 2024 r., a pułapy cenowe będą obowiązywać do końca 2024 r. w odniesieniu do energii elektrycznej i gazu oraz do czerwca 2025 r. w odniesieniu do systemów ciepłowniczych ([20]). Gdyby uzyskane oszczędności zostały wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego zgodnie z zaleceniami Rady, z prognoz tych wynikałoby dostosowanie fiskalne wynoszące 0,2 % PKB w 2024 r., a wydatki pierwotne netto finansowane ze środków krajowych ([21]) wniosłyby ekspansywny wkład w kurs polityki fiskalnej wynoszący 2,0 % PKB w tym roku. Nie planuje się jak najszybszego wycofania nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii w latach 2023 i 2024. Istnieje ryzyko, że nie będzie to zgodne z zaleceniami Rady. Oprócz tego nie przewiduje się, że uzyskane w ten sposób oszczędności zostaną wykorzystane do zmniejszenia deficytu publicznego. Istnieje ryzyko, że również to nie będzie zgodne z zaleceniem Rady. Koszt budżetowy nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii ukierunkowanych na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji jest szacowany na mniej niż 0,1 % PKB w 2024 r. (0,2 % w 2023 r.) i wszystkie te koszty umożliwiają utrzymanie sygnału cenowego, zachęcając do zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.

(16) Oprócz tego Rada zaleciła też Polsce ([22]) utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych

---

19 Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

20 W swojej prognozie z wiosny 2024 r. Komisja zakłada zasadniczo, że środki, które według Polski pozostaną w mocy do końca 2024 r., będą miały wpływ na budżet również w 2025 r.

21 Wkład ten jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych sektora instytucji rządowych i samorządowych, po skorygowaniu o (i) przyrostowy wpływ na budżet działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów, (ii) działania jednorazowe, (iii) cykliczne wydatki związane z bezrobociem oraz (iv) wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, w relacji do średniookresowej (dziesięcioletniej) średniej stopy potencjalnego wzrostu nominalnego PKB, która to zmiana wyrażona jest jako stosunek do nominalnego PKB.

22 Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2023 r., Dz.U. C 312 z 1.9.2023, s. 197.

funduszy UE, zwłaszcza w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. Według prognozy Komisji z wiosny 2024 r. inwestycje publiczne finansowane ze środków krajowych wzrosną do 4,0 % PKB w 2024 r., z 3,8 % PKB w 2023 r. Jest to zgodne z zaleceniami Rady. Jeżeli chodzi o wydatki publiczne finansowane z dochodów z funduszy UE, w tym z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, spodziewane jest z kolei, że wzrosną one do 1,9 % PKB w 2024 r., z 1,5 % PKB w 2023 r.

(17) Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy i przy założeniu niezmiennego kursu polityki deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2024 r. ma wynieść 4,6 % PKB. Spadek deficytu w 2025 r. wynika głównie z cyklicznego ożywienia gospodarczego i wygaśnięcia środków wsparcia w dziedzinie energii. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma wzrosnąć do 57,7 % do końca 2025 r. Oprócz wysokich deficytów wzrost relacji długu do PKB wynika z dużych zaliczek gotówkowych na inwestycje w sprzęt wojskowy.

(18) Świadczenia społeczne pozostają w dużej mierze nieukierunkowane i nieuzależnione od kryterium dochodowego na poziomie gospodarstwa domowego. Efektem tego jest system opieki społecznej o ograniczonej zdolności redystrybucji. W 2023 r. znacznie podwyższono powszechne świadczenia na dzieci i utrzymana została trzynasta emerytura. W dokumentach budżetowych poprawić można by przejrzystość, jeśli chodzi o bieżące i planowane inwestycje. Brak jest zintegrowanego i kompleksowego przeglądu bieżących inwestycji i ich źródeł finansowania, w tym funduszy pozabudżetowych i przedsiębiorstw państwowych. Chociaż informacje takie są w różnym stopniu dostępne, są jednak rozproszone w różnych dokumentach, takich jak wieloletnie programy inwestycyjne i plany finansowe przedsiębiorstw państwowych i funduszy pozabudżetowych. Procedury oceny i wyboru projektów inwestycji publicznych oraz prowadzenia przeglądów *ex post* są niewydolne. Znormalizowane metody oceny projektów obowiązują jedynie w odniesieniu do inwestycji finansowanych przez UE, ale mogłyby być stosowane do wszystkich dużych inwestycji finansowanych przez rząd. Procedury wyboru projektów różnią się w poszczególnych ministerstwach i opierają się na rodzaju projektu i źródle finansowania. Brakuje jednolitych kryteriów wyboru projektów i ustalania priorytetów wśród instytucji rządowych na szczeblu centralnym.

(19) Polska jest jednym z najszybciej starzejących się krajów w UE i w perspektywie długoterminowej tendencje demograficzne będą oddziaływać na jej system emerytalny. Z punktu widzenia wzrostu gospodarczego i adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych kluczowe znaczenie ma stałe podnoszenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę przez zapewnienie wysokiego udziału starszych pracowników w rynku pracy. Prognozy dla Polski w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. wskazują na drugi co do wielkości spadek adekwatności, mierzony jako stosunek średniej emerytury do średniego wynagrodzenia brutto w momencie przejścia na emeryturę. Utrzymanie wskaźnika adekwatności na poziomie zbliżonym do obecnego zwiększyłoby wydatki publiczne o 4,6 % PKB do 2070 r. Państwo w znacznym stopniu subsydiuje świadczenia emerytalne dla rolników – w 2023 r. dotacja wyniosła 0,6 % PKB, a metoda obliczania pobieranych składek ubezpieczeniowych nie zachęca rolników do przejścia na ogólny system emerytalny, co utrudnia międzysektorową mobilność pracowników. Chociaż Polska wdrożyła jeden ukierunkowany środek, który przewidziała w swoim planie odbudowy i zwiększania odporności i który ma promować pracę po osiągnięciu ustawowego

wieku emerytalnego, konieczne byłyby dalsze wysiłki, aby sprostać wyzwaniu związanemu z przyszłą adekwatnością i stabilnością emerytur.

(20) 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. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ze względu na te krótkie ramy czasowe szybkie przystąpienie do skutecznej realizacji planu, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Polski dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Aby zrealizować do sierpnia 2026 r. przewidziane w planie zobowiązania, Polska musi kontynuować wdrażanie reform i przyspieszyć inwestycje przez rozwiązanie problemu pojawiających się opóźnień i zapewnienie dużych zdolności administracyjnych. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne dla zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(21) W ramach przeglądu śródokresowego programów polityki spójności Polska ma obowiązek, zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060, dokonać przeglądu poszczególnych programów do marca 2025 r., biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. oraz krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu. Przegląd ten stanowi podstawę ostatecznej alokacji finansowania unijnego w ramach poszczególnych programów. Polska poczyniła postęp we wdrażaniu polityki spójności i Europejskiego filaru praw socjalnych, ale pozostają pewne wyzwania i utrzymują się dysproporcje regionalne między województwami wschodnimi a resztą kraju. Jest niezwykle istotne, aby przyspieszono wdrażanie programów polityki spójności. Priorytety uzgodnione w ramach programów pozostają aktualne. Ważne jest, aby Polska inwestowała w innowacyjną i inteligentną transformację gospodarczą oraz zacieśniała współpracę między środowiskiem naukowym a przedsiębiorstwami. Przyspieszenie zielonej transformacji i odchodzenie od węgla wymaga działań obejmujących zwiększenie produkcji czystej energii, zwiększenie inwestycji w produkcję technologii neutralnych emisyjnie, zmniejszenie zużycia energii i zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza. Ważne jest inwestowanie w umiejętności cyfrowe i ekologiczne. Nadal priorytetem jest niwelowanie różnic terytorialnych w dostępie do wysokiej jakości i przystępnej cenowo opieki nad dziećmi. W ramach śródokresowego przeglądu programów polityki spójności warto zwrócić większą uwagę na inwestycje w systemy wsparcia dla obywateli państw trzecich oraz na możliwości kompleksowego wspierania ich integracji, w związku z bezprecedensowym napływem uchodźców z Ukrainy do Polski. Polska może wykorzystać inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” do wspierania transformacji swojej gospodarki, szczególnie w zakresie czystych i zasobooszczędnych technologii.

(22) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Polska stoi w obliczu kilku dodatkowych wyzwań, które dotyczą niedoboru pracowników, cyfryzacji przedsiębiorstw, udzielania zamówień publicznych, systemu ciepłowniczego i gospodarki wodnej.

(23) Niedobory pracowników osłabiają konkurencyjność polskiej gospodarki. W 2023 r. 66 % polskich pracodawców zgłaszało trudności z obsadzeniem wakatów, a 75 % zgłaszało trudności ze znalezieniem pracowników o potrzebnych kwalifikacjach. Dlatego też kluczowe znaczenie ma zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy wśród grup o najniższych wskaźnikach zatrudnienia, takich jak osoby z niepełnosprawnościami (luka w zatrudnieniu osób z niepełnosprawnościami wynosiła w 2022 r. 31,3 pp., znacznie powyżej średniej unijnej wynoszącej 21,4 pp.) i kobiety (w 2023 r. różnica w poziomie zatrudnienia mężczyzn i kobiet w Polsce wynosiła średnio 11,8 pp., a w grupie wiekowej 55–64 l. – 23,3 pp.). Wskaźnik uczestnictwa w kształceniu dorosłych w Polsce jest daleki od unijnego celu na 2030 r. (51,7 %) i wynosi obecnie 20,3 %, co utrudnia mobilność do sektorów, w których obserwuje się popyt na pracę, przez przekwalifikowanie i podnoszenie kwalifikacji. Jednocześnie system opieki długoterminowej jest słabo rozwinięty i w dalszym ciągu opiera się na rodzinach, zwłaszcza kobietach, oraz na innych opiekunach nieformalnych. Odsetek ludności objętej formalną opieką domową jest niski i wynosi 13 % osób w wieku co najmniej 65 lat, potrzebujących takiej opieki, czyli znacznie poniżej średniej unijnej (30 % w 2022 r.), a potrzeby rosną szybko wraz ze starzeniem się społeczeństwa. Oczekuje się, że odsetek ludności w wieku co najmniej 65 osiągnie 21,9 % w 2030 r. i 29,1 % w 2050 r. Propagowanie większej aktywności zawodowej opiekunów nieformalnych, zwłaszcza kobiet, przez poprawę dostępu do formalnej opieki długoterminowej, domowej i środowiskowej, mogłoby poprawić wskaźnik uczestnictwa w rynku pracy.

(24) W systemie zamówień publicznych nadal odnotowuje się niewielką liczbę przedsiębiorstw składających oferty. Skutkuje to wysokim odsetkiem pojedynczych ofert, który od lat utrzymuje się na wyjątkowo wysokim poziomie (54 % w 2023 r. i stale powyżej 50 % w ciągu ostatnich 5 lat). Mimo oczekiwań ustawa o zamówieniach publicznych, która weszła w życie w styczniu 2021 r., nie zlikwidowała natychmiast kluczowych słabości. Niezbędne jest przeprowadzenie solidnej i kompleksowej analizy przyczyn utrzymującego się, a nawet pogarszającego się problemu małej konkurencji w zamówieniach publicznych. Dalsza cyfryzacja procedur udzielania zamówień publicznych oraz opracowanie oferty szkoleniowej dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) może pomóc w rozwiązaniu tych problemów.

(25) Polska ma możliwość poprawy wyników w zakresie transformacji cyfrowej i zwiększenia swojego wkładu w osiągnięcie celów cyfrowej dekady UE. Chociaż poczyniono postępy w cyfryzacji usług publicznych, Polska pozostaje w tyle, jeśli chodzi o cyfryzację przedsiębiorstw. Odsetek polskich MŚP, które osiągnęły co najmniej podstawowy poziom wskaźnika wykorzystania technologii cyfrowych, wynosi 61 %, czyli poniżej średniej unijnej wynoszącej 69 % (przy czym cel UE na 2030 r. to 90 %). Tylko 18 % przedsiębiorstw oferuje specjalne szkolenia w zakresie ICT dla swoich pracowników. W związku z tym poziom umiejętności cyfrowych pracowników jest niski. Chcąc zwiększyć potencjał wzrostu swojej gospodarki i pobudzić inwestycje prywatne, Polska powinna ułatwiać dostęp do zaawansowanych technologii, zwłaszcza dla MŚP, oraz zachęcać do tworzenia ekosystemów start-upów przez poprawę dostępu do szkoleń, zapewnianie wsparcia technicznego i finansowego oraz zachęcanie do transferu wiedzy.

(26) W ostatnim dziesięcioleciu zużycie energii końcowej w Polsce wykazywało tendencję wzrostową. W 2022 r. było o 14,5 % wyższe niż w 2013 r., podczas gdy w całej UE wskaźnik ten obniżył się o 5,5 %. Jeżeli trajektoria ubiegłych 6 lat utrzyma się, Polska

przekroczy swój cel w zakresie efektywności energetycznej o 28 %. W szczególności systemy ciepłownicze zapewniają energię cieplną 42 % ludności, ale pozostają nadal w dużym stopniu uzależnione od węgla. W tym zakresie nie zaproponowano jednak jeszcze jasnej ścieżki dekarbonizacji zakładającej poprawę efektywności energetycznej. Podczas gdy obecna polityka zakłada przejście na gaz ziemny i biomasę, konieczne jest nakreślenie ścieżki dekarbonizacji, w której kładzie się nacisk na efektywność energetyczną, zrównoważone odnawialne źródła ciepła i wykorzystanie ciepła odpadowego. Polska wdrożyła szereg krajowych strategii politycznych promujących renowację energetyczną budynków mieszkalnych, w tym duże programy dotacji finansowane w ramach planu odbudowy i zwiększania odporności. Strategie te wymagają jednak dalszego wzmocnienia i dostosowania do celów klimatycznych UE na 2030 r. Konieczne są zatem ukierunkowane wysiłki na rzecz ograniczenia emisji dwutlenku węgla z budynków, ze szczególnym naciskiem na poprawę efektywności energetycznej i dekarbonizację systemów ciepłowniczych.

(27) Polska stoi w obliczu wyzwań związanych z przystosowaniem się do zmiany klimatu, przykładowo w odniesieniu do ryzyka suszy i powodzi. Plan odbudowy i zwiększania odporności obejmuje środki mające poprawić retencję wody na obszarach wiejskich, ale inne krajowe polityki w dziedzinie rolnictwa, leśnictwa i gospodarki wodnej nadal nie są dostosowane do przeciwdziałania zagrożeniom klimatycznym i skutkom zmiany klimatu. Większą spójność polityki można by osiągnąć przez ściślejszą koordynację działań realizowanych przez różne instytucje odpowiedzialne za odpowiednie polityki. Mogłoby to pomóc we wdrażaniu zrównoważonych rozwiązań, takich jak rozwiązania adaptacyjne oparte na zasobach przyrody służące poprawie zaopatrzenia w wodę i przystosowaniu się do zmiany klimatu. Przyczyniłoby się to równocześnie do długoterminowego zrównoważenia rolnictwa i innych sektorów, które są zależne od usług ekosystemowych.

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2024 i 2025 działań mających na celu:

1. Terminowe przedłożenie średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego. Ograniczenie – zgodnie z wymogami zreformowanego paktu stabilności i wzrostu – wzrostu wydatków netto ([23]) w 2025 r. do wskaźnika umożliwiającego obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB oraz utrzymanie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na ostrożnym poziomie w średnim okresie. Poprawienie efektywności wydatków publicznych, w tym przez lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych, a także większą przejrzystość planowania inwestycji i powszechniejsze stosowanie znormalizowanych procedur oceny i wyboru projektów. Zapewnienie adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego, m.in. przez wprowadzenie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez reformę preferencyjnych systemów emerytalnych.
2. Wzmocnienie zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania planem odbudowy i zwiększania odporności, przyspieszenie inwestycji i utrzymanie tempa wdrażania reform. Nadrobienie pojawiających się opóźnień, aby umożliwić

[23] Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263 „wydatki netto” oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o wydatki z tytułu odsetek, działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

kontynuowanie szybkiej i skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, oraz zapewnić zakończenie reform i inwestycji do sierpnia 2026 r. Przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności. W kontekście przeglądu śródokresowego – dalsze koncentrowanie się na uzgodnionych priorytetach, podjęcie działań w celu lepszego wspierania i integracji obywateli państw trzecich, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości oferowanych przez inicjatywę „Platforma na rzecz technologii strategicznych dla Europy” w zakresie poprawy konkurencyjności.

3. Podjęcie działań na rzecz zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy grup defaworyzowanych, w tym przez poprawę jakości domowej i środowiskowej formalnej opieki długoterminowej oraz dostępu do takiej opieki. Wspieranie konkurencji w procedurach udzielania zamówień publicznych przez poprawę ich efektywności i zmniejszenie uciążliwości, zwłaszcza dla MŚP. Wspieranie inwestycji prywatnych przez propagowanie cyfryzacji przedsiębiorstw.

4. Podjęcie działań w celu przyspieszenia stopniowego wycofywania paliw kopalnych w sektorze ciepłowniczym przez przejście na energię ze źródeł odnawialnych. Poprawienie polityk w zakresie ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów wodnych w celu zapewnienia długoterminowego zrównoważonego charakteru sektorów, które są zależne od usług ekosystemowych.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący