KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 623 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2023) 623 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Rumunii na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Rumunię 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 gospodarczych[1], w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

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[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie dnia 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

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[3] 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).

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.

(2) Dnia 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r.[4], 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 wskazała Rumunię jako jedno 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”[5] 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.”[6], oparty na dziewięciu wzajemnie wzmacniających się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

wzrostowi gospodarczemu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze 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 REPowerEU[7] 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 polityki[8]. Komisja przypomniała, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu, jak również zwiększeniu wzrostu potencjalnego 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 fiskalne służące ochronie

[7] 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).

[8] COM(2023) 141 final.

gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. 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 gospodarczego[9]. 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 zaproponuje 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 31 maja 2021 r. Rumunia 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 3 listopada 2021 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Rumunii[10]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Rumunia 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 11 maja 2023 r. Rumunia przedłożyła swój krajowy program reform na 2023 r., a w dniu 10 maja 2023 r. program konwergencji na 2023 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 3 listopada 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Rumunii (ST 12319/2021; ST 12319/2021 ADD 1).

(UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Rumunii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Rumunii na 2023 r.[11] Oceniła w nim postępy Rumunii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Rumunię. 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 Rumunii 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) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Rumunii na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki w dniu 24 maja 2023 r.[12] Stwierdziła, że w Rumunii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności podatności na zagrożenia dotyczą rachunków zewnętrznych, w związku ze znaczącymi deficytami publicznymi, w sytuacji, gdy zwiększyła się presja związana z przegrzaniem rynku. Duży deficyt obrotów bieżących znacznie się pogłębił po recesji wywołanej pandemią i sprawia, że gospodarka jest podatna na wstrząsy związane z finansowaniem zewnętrznym. Utrzymywanie się dużego deficytu obrotów bieżących może doprowadzić do dalszego obniżania ujemnej MPI netto. Wyraźnie widoczne są oznaki przegrzania, przy czym inflacja bazowa jest na uciążliwie wysokim poziomie, wzrost płac – swobodnie na poziomie wartości dwucyfrowej, a stopa bezrobocia – stosunkowo niska. Oczekuje się, że wskaźniki konkurencyjności kosztowej ustabilizują się, ale utrzymują się problemy strukturalne. Wydaje się, że kurs walutowy przekracza poziom sugerowany przez fundamentalne parametry gospodarcze i jest w dużym stopniu odgórnie zarządzany. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych od kilku lat jest wysoki i odpowiada za znaczną część nadmiernego popytu i wynikającego z niego deficytu bilansu płatniczego; nawet jeżeli deficyt publiczny się zmniejsza, przewiduje się, że w tym i w przyszłym roku pozostanie znaczący. Ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r. było spowodowane głównie wyraźnym wzrostem nominalnego PKB, który z kolei w dużej mierze wynika z przegrzania będącego skutkiem wysokiego popytu krajowego. Premie z tytułu ryzyka i koszty finansowania zewnętrznego państwa są znacznie wyższe niż w latach poprzedzających pandemię. Biorąc pod uwagę stale pogarszające się warunki globalnej płynności, ważne będzie odwrócenie bieżących tendencji. W przyszłości preferowanym sposobem dostosowania popytu do podaży oraz ograniczenia deficytu wewnętrznego i deficytu bilansu płatniczego powinna być korekta fiskalna. Pełne wdrożenie reform podatkowych i emerytalnych zawartych w RRP, a także przestrzeganie celów fiskalnych w ramach procedury nadmiernego deficytu pomogłoby znacznie ograniczyć obecną dynamikę.

[11] SWD(2023) 623 final.
[12] SWD(2023) 642 final.

(13) W dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2020/509[13] w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Rumunii w wyniku nieprzestrzegania kryterium deficytu w 2019 r. W dniu 3 kwietnia 2020 r. Rada wydała również zalecenie[14] mające na celu likwidację nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w Rumunii najpóźniej do 2022 r. W obliczu głębokiego spadku aktywności gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 oraz wynikającej z tego potrzeby wsparcia odbudowy przez politykę fiskalną Rada wydała w dniu 18 czerwca 2021 r. nowe zalecenie dla Rumunii[15] w celu likwidacji nadmiernego deficytu najpóźniej do 2024 r. W swoim zaleceniu z dnia 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła Rumunii zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 8,0 % PKB w 2021 r., 6,2 % PKB w 2022 r., 4,4 % PKB w 2023 r. i 2,9 % PKB w 2024 r. Było to zgodne z utrzymaniem nominalnej stopy wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto na poziomie 3,4 % w 2021 r., 1,3 % w 2022 r., 0,9 % w 2023 r. i 0,0 % w 2024 r. Odpowiada to rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,7 % PKB w 2021 r., 1,8 % PKB w 2022 r., 1,7 % PKB w 2023 r. oraz 1,5 % PKB w 2024 r. W zaleceniu określono również, że wszelkie nadzwyczajne dochody należy wykorzystać do zmniejszenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz że Rumunia powinna zapewnić pełne i skuteczne stosowanie swoich krajowych ram fiskalnych. Ponadto Rada stwierdziła również, że aby zapewnić skuteczną realizację średniookresowej strategii fiskalnej, konieczne będzie też wsparcie konsolidacji fiskalnej kompleksowymi reformami.

(14) Z danych zweryfikowanych przez Eurostat[16] wynika, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Rumunii zmalał z 7,1 % PKB w 2021 r. do 6,2 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z 48,6 % PKB na koniec 2021 r. do 47,3 % na koniec 2022 r. Jest to zgodne z celem dotyczącym deficytu nominalnego na 2022 r. zaleconym przez Radę. Korekta salda strukturalnego na 2022 r. wynosi 0,4 punktu procentowego (pp.) PKB, znacznie poniżej zalecanego poziomu 1,8 pp. Z tego względu konieczna jest staranna analiza w oparciu o wartość odniesienia dotyczącą wydatków. W 2022 r. wzrost wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o środki jednorazowe i środki polityki fiskalnej po stronie dochodów) wyniósł 14,1 %, a więc powyżej zalecanego poziomu 1,3 %. Poprawa salda strukturalnego prawie ustała w 2022 r., mimo że dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych były znacznie wyższe niż oczekiwano, co było spowodowane silnym wzrostem realnego PKB, wysoką inflacją i sprzyjającą strukturą wzrostu gospodarczego. Po stronie wydatków wynagrodzenia w sektorze publicznym oraz rządowe zakupy towarów i usług jako odsetek nominalnego PKB zmniejszyły się ze względu na częściową indeksację i samonarzucone ograniczenie zakupów. Większość innych pozycji wydatków rosła jednak w znacznie szybszym tempie niż planowano, częściowo z powodu dużej niespodziewanej inflacji, co oznacza, że część zysków z nadzwyczajnych dochodów została wykorzystana na sfinansowanie wydatków dodatkowych w stosunku do planów.

---

13 Decyzja Rady (UE) 2020/509 z dnia 3 kwietnia 2020 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Rumunii (Dz.U. L 110 z 8.4.2020, s. 58).

14 Zalecenie Rady z dnia 3 kwietnia 2020 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii (Dz.U. C 116 z 8.4.2020, s. 1).

15 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Rumunii, COM(2021) 304 z 29.7.2021.

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

(15) 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. środki takie obejmowały pułapy cenowe dla taryf za energię elektryczną i gaz ziemny zarówno w przypadku gospodarstw domowych, jak i odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi. Obejmowały one również specjalne płatności na rzecz emerytów o niskich dochodach, bony na żywność dla gospodarstw domowych o niskich dochodach (w tym emerytów i studentów) oraz dotacje na paliwo. Koszt tych środków był częściowo kompensowany przez nowe podatki od nadzwyczajnych dochodów krajowych producentów energii. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosą w 2022 r. 0,4 % PKB. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały również nieznaczny wpływ koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy, które szacuje się na 0,0-0,1 % PKB w 2022 r.

(16) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji, jest stosunkowo ostrożny w 2023 r. i optymistyczny w późniejszym okresie. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 2,8 %, a w 2024 r. – o 4,8 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się wzrost realnego PKB o 3,2 % w 2023 r. i o 3,5 % w 2024 r. Prognoza Komisji dotycząca znacznie niższego wzrostu gospodarczego na 2024 r. odzwierciedla opinię Komisji na temat opóźnionego wpływu zaostrzenia polityki pieniężnej na gospodarkę. Odzwierciedla ona również opinię Komisji, że rumuńska gospodarka działa obecnie na poziomie zbliżonym do poziomu potencjalnego lub powyżej tego poziomu, co wydaje się rozważne, biorąc pod uwagę wysokie i niezmieniające się stopy inflacji bazowej oraz stosunkowo niską stopę bezrobocia. Ogranicza to potencjał wzrostu nieinflacyjnego.

(17) Zgodnie z oczekiwaniami rządu Rumunii określonymi w programie konwergencji na 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma spaść z 6,2 % PKB w 2022 r. do 4,4 % w 2023 r., co spełnia zalecenie Rady. Ten duży spadek odzwierciedla planowane ograniczenie wydatków, w tym znaczny spadek płac realnych pracowników sektora publicznego, oraz niektóre środki zwiększające dochody, w tym podwyższenie stawki podatku od dywidend, obniżenie progu uprawniającego do korzystania z niskiej stawki podatkowej w ramach systemu dla mikroprzedsiębiorstw oraz podwyżki stawek VAT na wybrane produkty. W programie konwergencji przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 47,3 % % na koniec 2022 r. do 47,1 % na koniec 2023 r.

(18) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Obejmują one środki przedłużone od 2022 r. (pułapy cenowe dla taryf za energię elektryczną i gaz ziemny, dotacje dla grup ludności o niskich dochodach, specjalne płatności dla emerytów o niskich dochodach). Koszt tych środków nadal jest w dużej mierze kompensowany przez podatki od nadzwyczajnych dochodów krajowych dostawców energii oraz od marż zysku. Uwzględniając te dochody, szacuje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 0,3 % PKB w 2023 r. Większość środków z 2023 r. jest skierowana do gospodarstw domowych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, chociaż środki te nie zachowują w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia popytu na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.

(19) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 4,7 % PKB w 2023 r. Jest to o 0,3 pp. PKB więcej niż deficyt przewidywany

w programie konwergencji, głównie ze względu na wyższe prognozowane wydatki, w szczególności na towary i usługi, transfery socjalne i inne wydatki bieżące, które zgodnie z przewidywaniami będą rosły znacznie wolniej niż inflacja w programie konwergencji. Komisja przewiduje również nieco wyższy niż w programie konwergencji wzrost dochodów podatkowych, odzwierciedlający głównie wyższy wzrost PKB. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się nieco niższy niż w programie konwergencji poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB (45,6 % na koniec 2023 r.).

(20) Przewidywany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. deficyt nominalny na 2023 r. jest o 0,3 pp. PKB wyższy od docelowej wartości deficytu nominalnego zalecanej przez Radę. Szacuje się, że korekta strukturalna wyniesie około 1,5 % PKB, co odzwierciedla spadek płac realnych w sektorze publicznym oraz zamrożenie naboru nowych pracowników sektora publicznego, a także opisane powyżej środki po stronie dochodów. Korekta jest jednak nieco niższa niż zalecane 1,7 pp. PKB. Z tego względu konieczna jest staranna analiza w oparciu o wartość odniesienia dotyczącą wydatków. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że wzrost wydatków pierwotnych netto (po skorygowaniu o środki jednorazowe i środki polityki fiskalnej po stronie dochodów) w 2023 r. wyniesie 8,3 %, a więc powyżej zalecanego poziomu 0,9 %. W związku z tym wszystkie trzy wskaźniki wskazują na ryzyko odchylenia od zalecanej korekty. W kontekście wysokiej inflacji wydatki publiczne będą nadal rosły szybciej niż tempo wzrostu zalecane przez Radę w dniu 18 czerwca 2021 r. Ze starannej analizy wynika, że istnieje ryzyko, iż Rumunia nie zapewni zgodności z celami fiskalnymi na 2023 r. określonymi w zaleceniu Rady z dnia 18 czerwca 2021 r.

(21) Według programu konwergencji spodziewane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,9 % PKB w 2024 r., zgodnie z zaleceniem Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu. Spadek planowany na 2024 r. wynika głównie z dalszego ograniczania wydatków, przy prognozowanym spadku wydatków publicznych z 38,4 % PKB do 36,9 % PKB. W programie konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. zmniejszy się do 46,1 %. 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 4,4 % PKB. Jest on wyższy niż deficyt przewidywany w programie konwergencji, ponieważ zapowiedziane środki wydają się niewystarczające do osiągnięcia wysiłku fiskalnego zalecanego przez Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się wyższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB (46,1 %) na koniec 2024 r.

(22) Według prognozy Komisji z wiosny 2023 r. przewidywany deficyt nominalny w 2024 r. jest o 1,5 pp. PKB wyższy niż zalecany przez Radę docelowy deficyt nominalny, natomiast korekta salda strukturalnego ma wynieść tylko 0,3 pp. PKB w 2024 r. w porównaniu z zalecaną korektą w wysokości 1,5 pp. PKB. Z tego względu konieczna jest staranna analiza w oparciu o wartość odniesienia dotyczącą wydatków. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że wzrost wydatków pierwotnych netto (po skorygowaniu o środki jednorazowe i środki polityki fiskalnej po stronie dochodów) w 2024 r. wyniesie 9,5 %, a więc powyżej zalecanego poziomu 0,0 %. W związku z tym wszystkie trzy wskaźniki wskazują na ryzyko odchylenia od zalecanej korekty. Brak znacznego wysiłku fiskalnego prognozowanego na 2024 r.

częściowo odzwierciedla wpływ zasad indeksacji w Rumunii (runda indeksacji emerytur i płacy minimalnej w 2024 r. będzie odzwierciedlać wysokie stopy inflacji odnotowane w 2022 r.). Należy jednak zauważyć, że RRP obejmuje szereg środków i reform, które – jeżeli zostaną przyjęte i wdrożone na czas – mogłyby doprowadzić do znacznego wzrostu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych już w 2024 r. i pomóc w osiągnięciu docelowego deficytu. W ujęciu ogólnym, ze starannej analizy wynika, że istnieje ryzyko, iż Rumunia nie zapewni zgodności z celami fiskalnymi na 2024 r. określonymi w zaleceniu Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. W świetle ryzyka, że zalecane cele fiskalne nie zostaną osiągnięte w 2023 r. ani w 2024 r. dodatkowe środki budżetowe wydają się potrzebne do zapewnienia zgodności ze ścieżką dostosowania i osiągnięcia korekty nadmiernego deficytu do 2024 r., oraz do wzmocnienia pozycji zewnętrznej.

(23) W programie konwergencji odniesiono się do reform i inwestycji zaplanowanych w RRP, które mają przyczynić się do stabilności fiskalnej oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Obejmują one istotne reformy systemu emerytalnego (zarówno specjalne programy emerytalne, jak i system ogólny), ambitną reformę podatkową, wysiłki na rzecz wzmocnienia administracji podatkowej oraz reformy przedsiębiorstw państwowych. Pełne wdrożenie tych reform pomogłoby osiągnąć docelowe poziomy deficytu określone przez Radę w ramach procedury nadmiernego deficytu.

(24) Program konwergencji przewiduje stopniowe znoszenie w 2025 r. większości środków wsparcia w dziedzinie energii. Komisja także zakłada stopniowe zniesienie niemal wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii (dochód netto 0,1 % PKB w 2024 r.). Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii.

(25) W programie konwergencji przedstawiono średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2026 r. W programie zakłada się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie 2,9 % PKB w 2025 i 2026 r., przy czym realny PKB wzrośnie o 5,0 % w 2025 r. i o 4,6 % w 2026 r., czyli znacznie powyżej potencjału. Po znacznym spadku z 39,8 % w 2021 r. do 36,9 % w 2024 r. wskaźnik wydatków pozostałaby mniej więcej niezmieniona w 2025 i 2026 r. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 46,1 % na koniec 2024 r. do 45,4 % do końca 2026 r.

(26) 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. Realizacja planu Rumunii jest w toku, ale wzrasta ryzyko opóźnień. Rumunia złożyła dwa wnioski o płatność, odpowiadające 72 kamieniom milowym i wartościom docelowym zawartym w planie, na podstawie których dokonano płatności w wysokości 2,6 mld EUR, po odliczeniu płatności zaliczkowych w odniesieniu do pierwszego wniosku o płatność, podczas gdy drugi wniosek jest rozpatrywany. Rosnące ryzyko opóźnień w realizacji planu wynika ze słabego zarządzania i ograniczonych zdolności administracji publicznej. Rozwiązanie tych problemów, w tym poprzez zapewnienie odpowiednich zasobów ludzkich, ma kluczowe znaczenie dla lepszej koordynacji planu i terminowej realizacji inwestycji. Ponadto zakończenie ważnych reform strukturalnych będzie wymagało stałego zaangażowania politycznego i poczucia odpowiedzialności. Biorąc pod uwagę duże znaczenie makroekonomiczne i fiskalne planu, terminowe i pełne wdrożenie środków miałoby zasadniczy wpływ na ograniczenie podatności na zagrożenia zewnętrzne

i fiskalne. Oczekuje się, że plan zostanie zmieniony w 2023 r. w celu włączenia m.in. rozdziału dotyczącego REPowerEU, przy jednoczesnym uwzględnieniu zmniejszenia bezzwrotnego wsparcia w związku z silnym ożywieniem gospodarczym w Rumunii. W tym celu prowadzone są jeszcze dyskusje. Szybkie włączenie nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Rumunii w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny.

(27) W 2022 r. Komisja zatwierdziła wszystkie dokumenty programowe dotyczące polityki spójności Rumunii. 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 Rumunii.

(28) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Rumunia mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą polityki energetycznej i zielonej transformacji.

(29) Przed Rumunią stoją także wyzwania związane z dekarbonizacją, ponieważ kraj ten nadal w dużym stopniu polega na paliwach kopalnych. Udział paliw kopalnych (węgiel, ropa naftowa i gaz) nieznacznie wzrósł w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. W 2021 r. wyniósł on 72 %, podczas gdy źródła odnawialne stanowiły jedynie około 20 %. Rumunia jest drugim co do wielkości producentem gazu w UE, obsługującym głównie rynek krajowy. Skupienie się na skutecznym wprowadzaniu odnawialnych źródeł energii, znacznie bardziej energooszczędnym sektorze mieszkaniowym i wykorzystaniu nowych technologii w przemyśle pomogłoby Rumunii w osiągnięciu unijnych i krajowych celów w zakresie energii i klimatu na 2030 r. określonych w pakiecie „Gotowi na 55”. Zużycie gazu ziemnego w Rumunii w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. spadło o 20 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu poprzednich 5 lat, co przewyższa cel, jakim była redukcja o 15 %. Rumunia mogłaby stosować tymczasowe środki ograniczające zapotrzebowanie na gaz do dnia 31 marca 2024 r.[17]

(30) Zwiększenie przepustowości sieci ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia wykorzystania paliw kopalnych i przyspieszenia przejścia na czystą energię. Wycofane z eksploatacji moce wytwórcze oparte na węglu kamiennym i brunatnym, które mają zostać zlikwidowane do 2032 r., jak określono w rumuńskim planie odbudowy i zwiększania odporności, powinny zostać zastąpione odnawialnymi źródłami energii. Istniejące przesyłowe i dystrybucyjne sieci elektroenergetyczne ograniczają jednak absorpcję nowych zdolności wytwórczych energii ze źródeł odnawialnych. Wąskie gardła w sieci utrudniają wprowadzanie energii ze źródeł odnawialnych. Konieczne są inwestycje w modernizację i cyfryzację istniejących sieci w celu zintegrowania nowej produkcji ze źródeł odnawialnych i zwiększenia zdolności połączeń międzysystemowych z sąsiadującymi państwami członkowskimi, zgodnie

[17] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 i rozporządzenie Rady (UE) 2023/706.

z celami klimatycznymi. Aby zaspokoić popyt i potrzeby w zakresie elastyczności, należałoby zapewnić wystarczające i zaawansowane planowanie w ramach zintegrowanego systemu służące modernizacji i rozbudowie sieci (zarówno na poziomie przesyłu, jak i dystrybucji). Ponadto uproszczenie wyznaczania obszarów docelowych i dalsze usprawnienie powiązanych procedur, w tym uproszczenie wdrażania instalacji opartych na odnawialnych źródłach energii o małej mocy (takich jak panele fotowoltaiczne) w budynkach, poprawiłoby obecną sytuację, w której uzyskanie pozwoleń na instalację elektrowni wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych jest stosunkowo łatwe, ale uzyskanie niezbędnych zezwoleń na podłączenie ich do sieci jest trudniejsze.

(31) W sektorze budowlanym wyższe cele krajowe na 2030 r. wymagałyby dodatkowego finansowania na rzecz krajowych zasobów budowlanych. W krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności Rumunii przewidziano odnowienie 2,4 mln m^2 budynków publicznych i 4,4 mln m^2 budynków mieszkalnych, natomiast w ramach polityki spójności przeznaczono środki na renowację 1,6 mln m^2 w obu sektorach. Ograniczony dostęp do finansowania i informacji na potrzeby renowacji energetycznych i instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych poważnie utrudnia jednak dalsze usprawnienia. W szczególności lepszy dostęp do finansowania dla gospodarstw domowych i małych przedsiębiorstw w celu zwiększenia efektywności energetycznej znacznie pomógłby zmniejszyć zależność Rumunii od paliw kopalnych, jednocześnie przyczyniając się do rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego. Ponadto władze regionalne i lokalne mogłyby zapewniać więcej informacji na temat tego, w jaki sposób uzyskać dostęp do funduszy na renowację energetyczną oraz jakiego rodzaju małe instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych mogłyby zostać uruchomione w budynkach i gospodarstwach domowych.

(32) 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, przy wsparciu w ramach skutecznych polityk w zakresie rynku pracy, mają zasadnicze znaczenie dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia zawodowego 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 2022 r. w Rumunii odnotowano niedobory siły roboczej w kilku zawodach, które wymagały szczególnych umiejętności lub wiedzy na potrzeby zielonej transformacji, takich jak monterzy izolacji, inżynierowie budownictwa lądowego i wodnego oraz kierownicy budów.

(33) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2023 r., a jej opinia[18] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(34) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i tej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2023 r. i program konwergencji

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

na 2023 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z rachunkami zewnętrznymi, napędzanym dużym deficytem budżetowym, oraz podatnościom związanym z ponownym pojawieniem się problemów z konkurencyjnością. Zalecenia 2 i 3 przyczyniają się do realizacji zalecenia 1,

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

1. Realizowanie polityki fiskalnej zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. w celu likwidacji nadmiernego deficytu w Rumunii do 2024 r. i wzmocnienia pozycji zewnętrznej tego kraju.

   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.

   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 sprzyjającymi wyższemu zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu, w celu osiągnięcia ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim okresie.

2. Zapewnienie skutecznego zarządzania i wzmocnienie zdolności administracyjnych, aby umożliwić szybką realizację 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. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych i przyspieszenie przejścia na czystą energię, w szczególności dzięki szybszemu wprowadzaniu energii ze źródeł odnawialnych i poprawie przepustowości sieci, tak aby umożliwić funkcjonowanie nowych zdolności na rynku. Zwiększenie efektywności energetycznej i ambicji w zakresie renowacji budynków, w tym poprzez zapewnienie lepszego dostępu do informacji i możliwości zrównoważonego finansowania. Wzmożenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący