C/2024/6828

29.11.2024

DOPORUČENÍ RADY

ze dne 21. října 2024

k hospodářské a rozpočtové politice, politice zaměstnanosti a strukturální politice Polska

(C/2024/6828)

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ([1]), a zejména na čl. 3 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 19. února 2021 vstoupilo v platnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ([2]), kterým byl zřízen Nástroj pro oživení a odolnost (dále jen „nástroj“). Nástroj poskytuje členským státům finanční podporu na provádění reforem a investic, a přináší tedy fiskální impuls financovaný Unií. V souladu s prioritami evropského semestru pro koordinaci hospodářských politik pomáhá nástroj dosáhnout hospodářského a sociálního oživení a provést udržitelné reformy a investice, zejména za účelem podpory zelené a digitální transformace a zvýšení odolnosti ekonomik členských států. Také pomáhá posílit veřejné finance, podnítit hospodářský růst a tvorbu pracovních míst ve střednědobém a dlouhodobém výhledu, zlepšit územní soudržnost v rámci Unie a podpořit setrvalé provádění evropského pilíře sociálních práv.

(2) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/435 ([3]) (dále jen „nařízení REPowerEU“) přijaté dne 27. února 2023 má za cíl ukončit závislost Unie na dovozu fosilních paliv z Ruska. To by pomohlo dosáhnout energetické bezpečnosti a diverzifikovat dodávky energií v Unii a vedlo by k širšímu využívání obnovitelných zdrojů energie, ke zvýšení kapacity pro ukládání energie a ke zlepšení energetické účinnosti. Polsko doplnilo do svého národního plánu pro oživení a odolnost novou kapitolu REPowerEU za účelem financování klíčových reforem a investic, jež pomohou dosáhnout cílů plánu REPowerEU.

([1]) Úř. věst. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([3]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/435 ze dne 27. února 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2021/241, pokud jde o kapitoly REPowerEU v plánech pro oživení a odolnost, a nařízení (EU) č. 1303/2013, (EU) 2021/1060 a (EU) 2021/1755 a směrnice 2003/87/ES (Úř. věst. L 63, 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Dne 16. března 2023 vydala Komise sdělení nazvané „Dlouhodobá konkurenceschopnost EU: výhled po roce 2030“ s cílem poskytnout informace pro účely politického rozhodování a vytvořit rámcové podmínky pro zvýšení růstu. Podle uvedeného sdělení stojí konkurenceschopnost na devíti vzájemně se posilujících faktorech. Těmito faktory jsou mimo jiné přístup k soukromému kapitálu, výzkum a inovace, vzdělávání a dovednosti a fungující jednotný trh, které představují zásadní politické priority, aby reformy a investice mohly řešit současné výzvy v oblasti produktivity a budovat dlouhodobou konkurenceschopnost Unie a jejích členských států. Dne 14. února 2024 vydala Komise sdělení nazvané „Výroční zpráva o jednotném trhu a konkurenceschopnosti pro rok 2024“. Uvedené sdělení podrobně popisuje silné stránky a výzvy evropského jednotného trhu v oblasti konkurenceschopnosti a sleduje vývoj v uplynulém roce pomocí určených devíti faktorů konkurenceschopnosti.

(4) Dne 21. listopadu 2023 přijala Komise roční analýzu udržitelného růstu 2024, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2024. Priority roční analýzy udržitelného růstu 2024 soustředěné kolem čtyř rozměrů konkurenceschopné udržitelnosti potvrdila 22. března 2024 Evropská rada. Dne 21. listopadu 2023 přijala Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ([4]) také zprávu mechanismu varování 2024, ve které není Polsko uvedeno mezi členskými státy, jež mohou být postiženy nerovnováhami nebo u nichž takové postižení může hrozit a u nichž bude zapotřebí hloubkový přezkum. Komise rovněž přijala doporučení pro doporučení Rady týkající se hospodářské politiky eurozóny, jakož i návrh společné zprávy o zaměstnanosti 2024, která analyzuje provádění hlavních směrů politik zaměstnanosti a zásad evropského pilíře sociálních práv. Rada přijala doporučení týkající se hospodářské politiky eurozóny ([5]) (dále jen „doporučení týkající se eurozóny z roku 2024“) dne 12. dubna 2024 a společnou zprávu o zaměstnanosti dne 11. března 2024.

(5) Dne 30. dubna 2024 vstoupil v platnost nový rámec správy ekonomických záležitostí Unie. Zmiňovaný rámec zahrnuje nové nařízení (EU) 2024/1263 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu, pozměněné nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ([6]) o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a pozměněnou směrnici Rady 2011/85/EU ([7]) o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Cílem nového rámce správy ekonomických záležitostí je podporovat zdravé a udržitelné veřejné finance, udržitelný a inkluzivní růst a odolnost prostřednictvím reforem a investic a bránit nadměrným schodkům veřejných financí. Nový rámec správy ekonomických záležitostí rovněž prosazuje odpovědnost členských států, více se zaměřuje na střednědobý horizont a stanoví rovněž účinnější a soudržnější vymáhání. Každý členský stát má Radě a Komisi předložit národní střednědobý fiskálně-strukturální plán. Národní střednědobý fiskálně-strukturální plán obsahuje fiskální, reformní a investiční závazky členského státu na plánovací období čtyř nebo pěti let v závislosti na řádné délce volebního období zákonodárce v daném státě. Dráha čistých výdajů ([8]) v národním střednědobém fiskálně-strukturálním plánu má být v souladu s požadavky nařízení (EU) 2024/1263 včetně požadavku na to, aby byl veřejný dluh do konce období korekce uveden na věrohodně sestupnou dráhu nebo aby na této dráze setrval anebo aby zůstal na obezřetné úrovni pod hodnotou 60 % hrubého domácího produktu (HDP) a aby se schodek veřejných financí ve střednědobém horizontu snížil pod referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě nebo se pod ní udržel. Pokud se členský stát zaváže k příslušnému souboru reforem a investic v souladu s kritérii stanovenými v nařízení (EU) 2024/1263, může být období korekce prodlouženo, a to nejvýše o tři roky. Aby se podpořila příprava těchto národních střednědobých fiskálně-strukturálních plánů, zveřejnila Komise dne 21. června 2024 pokyny k informacím, které mají členské státy uvést ve svých národních střednědobých fiskálně-strukturálních plánech a ve svých výročních zprávách o pokroku. V souladu s články 5 a 36 nařízení (EU) 2024/1263 předala Komise členským státům referenční trajektorie a případně technické informace. Členské státy mají předložit své národní střednědobé fiskálně-strukturální plány do 20. září 2024 s výjimkou případů, kdy se členský stát a Komise dohodnou na přiměřeném prodloužení této lhůty. V souladu s vnitrostátními právními rámci mohou členské státy projednat

([4]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Doporučení Rady (EU) ze dne 12. dubna 2024 týkající se hospodářské politiky eurozóny (Úř. věst. C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Čisté výdaje ve smyslu čl. 2 bodu 2 nařízení (EU) 2024/1263: čistými výdaji se rozumí veřejné výdaje očištěné o: i) úrokové výdaje, ii) diskreční opatření na straně příjmů, iii) výdaje na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z fondů Unie, iv) vnitrostátní výdaje na spolufinancování programů financovaných Unií, v) cyklické prvky výdajů na dávky v nezaměstnanosti a vi) jednorázová a jiná dočasná opatření.

své návrhy střednědobých plánů se svými vnitrostátními parlamenty, mohou požádat nezávislé fiskální instituce o vydání stanoviska a mohou vést konzultace se sociálními partnery a dalšími vnitrostátními zúčastněnými stranami.

(6) V roce 2024 se evropský semestr pro koordinaci hospodářských politik nadále vyvíjí v souladu s prováděním nástroje. Stále platí, že pro naplnění politických priorit v rámci evropského semestru je zásadně důležité plné provedení plánů pro oživení a odolnost, neboť tyto plány pomáhají účinně řešit všechny výzvy, které byly uvedeny v příslušných doporučeních pro jednotlivé země vydaných v posledních letech, nebo významnou část těchto výzev. Doporučení pro jednotlivé země z let 2019, 2020, 2022 a 2023 zůstávají stejně relevantní pro plány pro oživení a odolnost, které byly revidovány, aktualizovány nebo pozměněny v souladu s články 14, 18 a 21 nařízení (EU) 2021/241.

(7) Dne 3. května 2021 předložilo Polsko Komisi v souladu s čl. 18 odst. 1 nařízení (EU) 2021/241 svůj národní plán pro oživení a odolnost. Komise podle článku 19 nařízení (EU) 2021/241 posoudila relevanci, účinnost, efektivnost a ucelenost tohoto plánu v souladu s pokyny pro posuzování stanovenými v příloze V uvedeného nařízení. Dne 17. června 2022 přijala Rada prováděcí rozhodnutí o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Polska ([9]), které bylo dne 8. prosince 2023 změněno podle čl. 18 odst. 2 nařízení (EU) 2021/241 za účelem aktualizace maximálního finančního příspěvku na nevratnou finanční podporu a za účelem začlenění kapitoly REPowerEU ([10]). Uvolnění splátek je podmíněno přijetím rozhodnutí Komise v souladu s čl. 24 odst. 5 nařízení (EU) 2021/241, v němž se stanoví, že Polsko uspokojivě splnilo příslušné milníky a cíle stanovené v prováděcím rozhodnutí Rady. Předpokladem uspokojivého splnění je rovněž absence zvratu u dříve dosažených milníků a cílů.

(8) Dne 19. června 2024 zveřejnila Komise zprávu o Polsku pro rok 2024. Posoudila pokrok, který Polsko učinilo při plnění příslušných doporučení, jež pro něj přijala Rada v letech 2019 až 2023, a zhodnotila, jak Polsko provádí plán pro oživení a odolnost. Vycházejíc z této analýzy, zpráva o Polsku poukázala na mezery, pokud jde o výzvy, které plán pro oživení a odolnost neřeší nebo je řeší pouze částečně, a na nové a vznikající výzvy. Posoudila rovněž pokrok Polska při provádění evropského pilíře sociálních práv a v plnění hlavních cílů Unie v oblasti zaměstnanosti, dovedností a snižování chudoby, jakož i pokrok při dosahování cílů OSN v oblasti udržitelného rozvoje.

(9) Na základě údajů potvrzených Eurostatem se schodek veřejných financí Polska zvýšil z 3,4 % HDP v roce 2022 na 5,1 % v roce 2023, zatímco veřejný dluh vzrostl z 49,2 % HDP na konci roku 2022 na 49,6 % na konci roku 2023. Jak bylo oznámeno ve sdělení Komise ze dne 8. března 2023 nazvaném „Pokyny v oblasti fiskální politiky na rok 2024“, podniká Komise v souladu se stávajícími právními předpisy první krok k zahájení postupů při nadměrném schodku na základě výsledků plnění rozpočtu za rok 2023. Dne 19. června 2024 vydala Komise zprávu podle čl. 126 odst. 3 Smlouvy. Tato zpráva posoudila rozpočtovou situaci Polska, neboť jeho schodek veřejných financí v roce 2023 překročil referenční hodnotu 3 % HDP stanovenou ve Smlouvě. Zpráva dospěla k závěru, že na základě tohoto posouzení a po zvážení stanoviska Hospodářského a finančního výboru vydaného podle čl. 126 odst. 4 Smlouvy hodlá Komise v červenci 2024 vůči Polsku zahájit postup při nadměrném schodku tím, že navrhne, aby Rada přijala rozhodnutí podle čl. 126 odst. 6 Smlouvy, že v Polsku existuje nadměrný schodek.

(10) Dne 12. července 2022 doporučila Rada ([11]) Polsku přijmout opatření, kterými by v roce 2023 zajistilo, aby byl růst primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů v souladu s celkově neutrálním nastavením fiskální politiky ([12]), a bralo přitom v potaz pokračující dočasnou a cílenou podporu domácností a podniků, které jsou nejzranitelnější vůči prudkým nárůstům cen energií, a osob prchajících z Ukrajiny. Zároveň bylo Polsku

([9]) ST 9728/22 INIT, ST 9728/22 ADD 1).

([10]) Prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 8. prosince 2023, kterým se mění prováděcí rozhodnutí ze dne 17. června 2022 o schválení posouzení plánu pro oživení a odolnost Polska (ST 15835/23 INIT, ST 15835/23 ADD 1).

([11]) Doporučení Rady ze dne 12. července 2022 k národnímu programu reforem Polska na rok 2022 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2022 (Úř. věst. C 334, 1.9.2022, s. 171).

([12]) Podle prognózy Komise z jara 2024 se střednědobý růst potenciálního produktu Polska v roce 2023, s jehož pomocí se měří nastavení fiskální politiky, na základě desetileté průměrné míry reálného potenciálního růstu a deflátoru HDP na rok 2023 odhaduje na 14,5 % v nominálním vyjádření.

doporučeno, aby bylo připraveno přizpůsobit běžné výdaje vyvíjející se situaci. Polsku bylo též doporučeno rozšířit veřejné investice do zelené a digitální transformace a energetické bezpečnosti při zohlednění iniciativy REPowerEU, a to i s využitím nástroje a dalších fondů Unie. V roce 2023 bylo podle odhadů Komise nastavení fiskální politiky ([13]) v kontextu vysoké inflace expanzivní ve výši 0,8 % HDP. Příspěvek růstu primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů (očištěných o diskreční opatření na straně příjmů) k nastavení fiskální politiky v roce 2023 měl celkově neutrální povahu v rozsahu 0,0 % HDP, což je v souladu s doporučením Rady ze dne 12. července 2022. Celkově neutrální příspěvek primárních běžných výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů byl způsoben snížením nákladů na mimořádná podpůrná opatření (cílená i necílená) o 1,2 procentního bodu HDP pro domácnosti a podniky v reakci na prudký nárůst cen energií. Hlavními faktory růstu primárních běžných výdajů financovaných z národních zdrojů (očištěných o opatření na straně příjmů) byla zvýšení mezd ve veřejném sektoru a důchodů. Výdaje financované z grantů v rámci nástroje a z dalších fondů Unie v roce 2023 činily 1,5 % HDP. Investice financované z vnitrostátních zdrojů v roce 2023 dosáhly 3,8 % HDP, což představuje roční nárůst o 0,8 procentního bodu oproti roku 2022. Polsko financovalo další investice prostřednictvím nástroje a dalších fondů Unie a zachovalo také investice financované z vnitrostátních zdrojů. Polsko financovalo veřejné investice do zelené a digitální transformace a do energetické bezpečnosti, jako je podpora přenosových a distribučních sítí a zavádění obnovitelných zdrojů energie, do větrných elektráren na moři a do energeticky účinné renovace budov a zelené a inteligentní mobility. Tyto veřejné investice jsou financovány z nástroje a dalších fondů Unie.

(11) Prognóza Komise z jara 2024 předpokládá, že reálný HDP vzroste v roce 2024 o 2,8 % a v roce 2025 o 3,4 % a že inflace měřená harmonizovaným indexem spotřebitelských cen (HISC) dosáhne v roce 2024 hodnoty 4,3 % a v roce 2025 pak 4,2 %.

(12) Dále tato prognóza předpokládá v roce 2024 schodek veřejných financí ve výši 5,4 % HDP, přičemž poměr veřejného dluhu k HDP by měl na konci roku 2024 vzrůst na 53,7 %. Zvýšení schodku v roce 2024 odráží především vysoké výdaje na obranu, zvyšování platů ve veřejném sektoru a nové sociální dávky. Podle odhadů Komise se předpokládá, že nastavení fiskální politiky bude mít v roce 2024 expanzivní povahu a bude činit 2,4 % HDP.

(13) Výdaje ve výši 1,0 % HDP budou v roce 2024 podle prognózy Komise z jara 2024 financovány prostřednictvím nevratné podpory („grantů“) v rámci nástroje, oproti 0,1 % HDP v roce 2023. Výdaje financované z grantů nástroje umožní vysoce kvalitní investice a reformy zvyšující produktivitu, aniž by to mělo přímý dopad na saldo veřejných financí nebo veřejný dluh Polska. Výdaje ve výši 0,9 % HDP budou v roce 2024 podle prognózy Komise z jara 2024 zajištěny půjčkami v rámci nástroje, oproti 0 % HDP v roce 2023.

(14) Dne 14. července 2023 Rada Polsku doporučila ([14]) zajistit obezřetnou fiskální politiku, zejména omezením nominálního růstu čistých primárních výdajů ([15]) financovaných z vnitrostátních zdrojů v roce 2024 na nejvýše 7,8 %. Při plnění svých rozpočtů na rok 2023 a přípravě rozpočtů na rok 2024 byly členské státy vyzvány, aby zohlednily skutečnost, že Komise navrhne Radě zahájení postupů při nadměrném schodku, a to na základě schodku zjištěného podle údajů o plnění rozpočtu za rok 2023. Podle prognózy Komise z jara 2024 by se čisté primární výdaje Polska financované z vnitrostátních zdrojů měly v roce 2024 zvýšit o 12,8 %, což je více než doporučená maximální míra růstu. Toto překročení doporučeného maximálního tempa růstu čistých primárních výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů odpovídá 2,0 % HDP v roce 2024. Existuje tedy riziko nesouladu s tím, co doporučila Rada.

(15) Rada Polsku rovněž doporučila, aby v letech 2023 a 2024 co nejdříve zrušilo platná mimořádná podpůrná opatření v oblasti energetiky a využilo související úspory ke snížení schodku veřejných financí. Rada dále doporučila, aby Polsko v případě, že by si nový nárůst cen energií vyžádal nová nebo pokračující podpůrná opatření, zajistilo, že se tato podpůrná opatření zaměří na ochranu zranitelných domácností a podniků, budou fiskálně dostupná a zachovají

([13]) Nastavení fiskální politiky je definováno jako měřítko roční změny základního stavu veřejných rozpočtů. Jeho cílem je posoudit hospodářský impuls vyplývající z fiskálních politik, a to jak politik financovaných z vnitrostátních zdrojů, tak těch, které jsou financovány z rozpočtu Unie. Nastavení fiskální politiky se poměřuje jako rozdíl mezi i) střednědobým potenciálním růstem a ii) změnou primárních výdajů bez započtení diskrečních opatření na straně příjmů (a bez dočasných mimořádných opatření souvisejících s krizí COVID-19), a to se zahrnutím výdajů financovaných z nevratné podpory (grantů) v rámci nástroje a z dalších fondů Unie. Je-li znaménko tohoto ukazatele záporné, je fiskální politika expanzivní, je-li kladné, je fiskální politika restriktivní.

([14]) Doporučení Rady ze dne 14. července 2023 k národnímu programu reforem Polska na rok 2023 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Polska z roku 2023 (Úř. věst. C 312, 1.9.2023, s. 197).

([15]) Čisté primární výdaje jsou definovány jako výdaje financované z vnitrostátních zdrojů očištěné o i) diskreční opatření na straně příjmů, ii) úrokové výdaje, iii) cyklické výdaje související s nezaměstnaností a iv) jednorázová a jiná dočasná opatření.

stimuly k úsporám energií. Podle prognózy Komise z jara 2024 se výše čistých rozpočtových nákladů ([16]) na mimořádná podpůrná opatření v oblasti energetiky v roce 2023 odhaduje na 0,6 % HDP, přičemž v roce 2024 by měla činit 0,5 % HDP a v roce 2025 pak méně než 0,1 % HDP. Předpokládá se zejména, že režimy zmrazení cen elektřiny a plynu zůstanou v platnosti do června 2024 a že cenové stropy zůstanou v platnosti do konce roku 2024 pro elektřinu a plyn a do června 2025 pro dálkové vytápění ([17]). Pokud by související úspory byly využity ke snížení schodku veřejných financí, jak doporučila Rada, tyto projekce by v roce 2024 znamenaly fiskální korekci ve výši 0,2 % HDP, přičemž příspěvek čistých primárních výdajů financovaných z vnitrostátních zdrojů ([18]) k nastavení fiskální politiky bude mít v uvedeném roce expanzivní povahu a bude činit 2,0 % HDP. Nepředpokládá se, že mimořádná podpůrná opatření v oblasti energetiky budou v letech 2023 a 2024 co nejdříve zrušena. Existuje tedy riziko nesouladu s tím, co doporučila Rada. Nepředpokládá se však, že související úspory budou využity ke snížení schodku veřejných financí. Existuje tudíž riziko, že ani toto nebude v souladu s doporučením Rady. Rozpočtové náklady na mimořádná podpůrná opatření v oblasti energetiky zaměřená na ochranu zranitelných domácností a podniků se odhadují v roce 2024 na méně než 0,1 % HDP (0,2 % HDP v roce 2023), což ve všech případech zachovává cenový signál ke snížení poptávky po energii a zvýšení energetické účinnosti.

(16) Rada Polsku rovněž doporučila zachovat veřejné investice financované z vnitrostátních zdrojů a zajistit účinné využívání grantů v rámci nástroje a dalších fondů Unie, především za účelem podpory zelené a digitální transformace. Prognóza Komise z jara 2024 předpokládá, že veřejné investice financované z vnitrostátních zdrojů vzrostou z 3,8 % HDP v roce 2023 na 4,0 % HDP v roce 2024. To je v souladu s tím, co doporučila Rada. Veřejné výdaje financované z příjmů z fondů Unie, včetně grantů v rámci nástroje, by se měly podle očekávání zvýšit z 1,5 % HDP v roce 2023 na 1,9 % HDP v roce 2024.

(17) Prognóza Komise z jara 2024 předpokládá na základě politických opatření známých ke dni její uzávěrky, nedojde-li k jejich změně, v roce 2025 schodek veřejných financí ve výši 4,6 % HDP. Snížení schodku v roce 2025 odráží především cyklické oživení a ukončení platnosti opatření na podporu energetiky. Poměr veřejného dluhu k HDP by se měl do konce roku 2025 zvýšit na 57,7 % HDP. Vedle vysokých schodků je nárůst poměru dluhu k HDP způsoben velkými hotovostními zálohami na investice do obranného vybavení.

(18) Sociální dávky jsou nadále z velké části necílené a netestované na úrovni domácností. Výsledkem je systém sociálního zabezpečení s omezenou přerozdělovací silou. V roce 2023 byl výrazně zvýšen všeobecný přídavek na dítě a byl zachován třináctý důchod. V rozpočtových dokumentech by bylo možné zlepšit transparentnost, pokud jde o probíhající a plánované investice. Chybí ucelený a komplexní přehled probíhajících investic a zdrojů jejich financování, včetně mimorozpočtových fondů a státních podniků. Tyto informace jsou sice v různé míře k dispozici, jsou však rozptýleny v různých dokumentech, jako jsou víceleté investiční programy a finanční plány státních podniků nebo mimorozpočtových fondů. Postupy pro posuzování a výběr veřejných investičních projektů a provádění následných přezkumů jsou nedostatečné. Standardizované metodiky posuzování projektů jsou zavedeny pouze pro investice financované Unií, ale mohly by být použity na všechny významné investice financované vládou. Postupy výběru projektů se na jednotlivých ministerstvech liší a vycházejí z typu projektu a zdroje financování. Na úrovni ústředních vládních institucí neexistují žádná standardní kritéria pro výběr projektů a stanovení priorit.

(19) Polsko je jednou z nejrychleji stárnoucích zemí v Unii, a demografické trendy budou mít v dlouhodobém horizontu dopad na důchodový systém. Pokračující zvyšování skutečného věku odchodu do důchodu zajištěním vysoké účasti starších pracovníků na trhu práce má zásadní význam pro hospodářský růst a přiměřenost budoucích důchodů. Prognózy obsažené ve zprávě o stárnutí obyvatelstva pro Polsko z roku 2024 naznačují druhý největší pokles přiměřenosti, který se udává jako poměr průměrného důchodu k průměrné hrubé mzdě při odchodu do důchodu. Pokud by se míra přiměřenosti udržela blízko současné úrovni, zvýšily by se do roku 2070 veřejné výdaje o 4,6 procentního bodu HDP. Důchodové dávky pro zemědělce jsou z velké části dotovány státem a v roce 2023 činily 0,6 % HDP a metoda výpočtu vybíraných pojistných příspěvků nepodporuje posun směrem k obecnému důchodovému systému, což brání meziodvětvové mobilitě pracovních sil. Polsko sice ve svém plánu pro oživení

([16]) Tento údaj představuje výši ročních rozpočtových nákladů na daná opatření, na straně příjmů i výdajů a v příslušných případech po očištění o příjmy z daní z neočekávaných zisků dodavatelů energie.

([17]) Opatření, která podle Polska zůstanou v platnosti do konce roku 2024, jsou v prognóze Komise z jara 2024 v zásadě považována za opatření s rozpočtovým dopadem i v roce 2025.

([18]) Tento příspěvek se měří změnou primárních výdajů vládních institucí, po očištění o i) inkrementální rozpočtový dopad diskrečních opatření na straně příjmů, ii) jednorázová opatření, iii) cyklické výdaje související s nezaměstnaností a iv) výdaje financované z nevratné podpory (grantů) v rámci nástroje a dalších fondů Unie, ve vztahu ke střednědobému (desetiletému) průměrnému potenciálnímu nominálnímu růstu HDP, vyjádřenou v poměru k nominálnímu HDP.

a odolnost provedlo jedno cílené opatření, aby podpořilo účast pracovníků na trhu práce i po dosažení zákonem stanoveného věku odchodu do důchodu, avšak k řešení výzvy související s budoucí přiměřeností a udržitelností důchodů bude třeba vyvinout další úsilí.

(20) V souladu s čl. 19 odst. 3 písm. b) nařízení Rady (EU) 2021/241 a s přílohou V kritériem 2.2 uvedeného nařízení zahrnuje plán pro oživení a odolnost rozsáhlý soubor vzájemně se posilujících reforem a investic, které mají být provedeny do roku 2026. Očekává se, že tyto reformy a investice pomohou účinně řešit všechny výzvy identifikované v příslušných doporučeních pro Polsko nebo jejich významnou část. Pro podporu dlouhodobé konkurenceschopnosti Polska prostřednictvím zelené a digitální transformace a pro současné zajištění sociální spravedlnosti je v tomto napjatém časovém rámci nezbytné, aby byl plán pro oživení a odolnost včetně kapitoly REPowerEU prováděn rychle a účinně. Ke splnění závazků uvedených v plánu pro oživení a odolnost do srpna 2026 je nezbytné, aby Polsko pokračovalo v provádění reforem a urychlilo investice tím, že bude řešit relevantní výzvy a zároveň zajistí silnou správní kapacitu. Aby byla zajištěna široká podpora pro úspěšné provádění plánu pro oživení a odolnost, je i nadále nezbytné do procesu systematicky zapojovat místní a regionální orgány, sociální partnery, občanskou společnost a další příslušné zúčastněné strany.

(21) V rámci přezkumu programů politiky soudržnosti v polovině období musí Polsko v souladu s článkem 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ([19]) do března 2025 všechny programy, na něž je poskytována podpora z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Evropského sociálního fondu plus (ESF+), Fondu soudržnosti a Fondu pro spravedlivou transformaci (FST), přezkoumat, mimo jiné s přihlédnutím k výzvám uvedeným v doporučení pro Polsko z roku 2024, jakož i k vnitrostátním plánům v oblasti energetiky a klimatu. Tento přezkum tvoří základ pro konečné přidělení finančních prostředků Unie zahrnutých v jednotlivých programech. Polsko dosáhlo pokroku v provádění programů politiky soudržnosti a evropského pilíře sociálních práv, problémy však přetrvávají a regionální rozdíly mezi východními regiony a zbytkem země se neustále prohlubují. Je zásadní urychlit provádění programů v rámci politiky soudržnosti. Priority dohodnuté v programech jsou nadále relevantní. Je důležité, aby Polsko investovalo do inovační a inteligentní hospodářské transformace a posílilo spolupráci mezi vědou a podnikovou sférou. Urychlení zelené transformace a odklon od uhlí vyžadují opatření zahrnující rozšíření výroby čisté energie, zvýšení investic do výroby s technologií pro nulové čisté emise, snížení spotřeby energie a snížení znečištění ovzduší. Je důležité investovat do digitálních a zelených dovedností. Prioritou zůstává odstranění územních rozdílů v přístupu ke kvalitní a cenově dostupné péči o děti. Při provádění přezkumu programů politiky soudržnosti v polovině období je třeba věnovat další pozornost investicím do systému podpory pro státní příslušníky třetích zemí a možnostem komplexní podpory jejich integrace, neboť Polsko zaznamenalo nebývalý příliv uprchlíků z Ukrajiny. Polsko by rovněž mohlo využít Platformu strategických technologií pro Evropu zřízenou nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/795 ([20]) na podporu transformace svého hospodářství, zejména pokud jde o čisté technologie a technologie účinně využívající zdroje.

(22) Kromě hospodářských a sociálních problémů, kterými se zabývá plán pro oživení a odolnost a další fondy Unie, čelí Polsko několika dalším výzvám souvisejícím s nedostatkem pracovních sil, digitalizací podniků, zadáváním veřejných zakázek, dálkovým vytápěním a vodním hospodářstvím.

(23) Nedostatek pracovních sil narušuje konkurenceschopnost polské ekonomiky. V roce 2023 mělo 66 % polských zaměstnavatelů potíže s obsazením volných pracovních míst ve srovnání se 75 % ve světě, kteří hlásili potíže při hledání talentovaných lidí, které potřebují. Proto je zásadně důležité zvýšit účast na trhu práce u skupin s nejnižší mírou zaměstnanosti, jako jsou osoby se zdravotním postižením (rozdíl v zaměstnanosti osob se zdravotním postižením činil v roce 2022 31,3 procentního bodu, což je mnohem více než průměr Unie, který činí 21,4 procentního bodu) nebo ženy (v roce 2023 činil rozdíl v zaměstnanosti mužů a žen v Polsku v průměru 11,8 procentního bodu a 23,3 procentního bodu u osob ve věku 55–64 let). Polsko nedosahuje cíle Unie do roku 2030, kterým je 51,7 % účast na vzdělávání dospělých. Tento ukazatel v současné době činí 20,3 %, což brání přechodu do odvětví s vysokou poptávkou po pracovní síle prostřednictvím změn kvalifikace a prohlubování dovedností.

([19]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (Úř. věst. L 231, 30.6.2021, s. 159, http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/795 ze dne 29. února 2024, kterým se zřizuje Platforma strategických technologií pro Evropu (STEP) a mění směrnice 2003/87/ES a nařízení (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 a (EU) 2021/241 (Úř. věst. L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

Zároveň je nedostatečně rozvinutý systém dlouhodobé péče, který se nadále opírá o rodiny, zejména ženy a další neformální pečovatele. Pokrytí formální domácí péčí je nízké a činí 13 % osob starších 65 let, které takovou péči potřebují, což je výrazně méně než průměr Unie (30 % v roce 2022), se stárnutím obyvatelstva však potřeby rychle narůstají. Očekává se, že podíl obyvatel ve věku 65 let a starších v roce 2030 dosáhne 21,9 % a v roce 2050 pak 29,1 %. Účast na trhu práce může zvýšit podpora intenzívnější ekonomické činnosti neformálních pečovatelů, zejména žen, zlepšením přístupu k formální domácí péči a dlouhodobé péči poskytované v komunitě.

(24) Systém zadávání veřejných zakázek stále trpí tím, že nabídky podává nízký počet společností. To vede k vysokému podílu řízení s jedinou nabídkou, který zůstává již léta na mimořádně vysoké úrovni (54 % v roce 2023 a více než 50 % v posledních pěti letech). Zákon o zadávání veřejných zakázek, který vstoupil v platnost v lednu 2021, nevyřešil okamžitě navzdory očekáváním hlavní nedostatky. To vyžaduje důkladnou a komplexní analýzu hlavních příčin přetrvávajícího a zhoršujícího se problému nízké konkurence při zadávání veřejných zakázek. K řešení těchto výzev může přispět další posílení digitalizace procesu zadávání veřejných zakázek a rozvoj nabídky školení pro malé a střední podniky.

(25) Polsko má prostor k tomu, aby zlepšilo své výsledky v oblasti digitální transformace a zvýšilo svůj příspěvek k dosažení cílů politického programu Unie Digitální dekáda. Přestože v digitalizaci veřejných služeb došlo k pokroku, Polsko zaostává v oblasti digitalizace podniků. Podíl polských malých a středních podniků, které vykazují alespoň základní úroveň míry digitalizace, činí 50 %, což je méně než průměr Unie, který činí 57,7 % (přičemž cíl Unie pro rok 2030 je 90 %). Pouze 24,7 % společností zajišťuje svým zaměstnancům specializované školení v oblasti informačních a komunikačních technologií, což vede k nízké úrovni digitálních dovedností zaměstnanců. Aby Polsko posílilo růstový potenciál své ekonomiky a stimulovalo soukromé investice, mělo by usnadnit přístup k vyspělým technologiím, zejména pro malé a střední podniky, a motivovat ekosystémy začínajících podniků zlepšením přístupu k odborné přípravě, poskytováním technické a finanční podpory a podporou přenosu znalostí.

(26) Konečná spotřeba energie v Polsku vykazuje v posledním desetiletí vzestupný trend. V roce 2022 byla o 14,5 % vyšší než v roce 2013, zatímco v rámci celé Unie se o 5,5 % snížila. Pokud by trend z posledních šesti let pokračoval, Polsko by svůj cíl v oblasti energetické účinnosti minulo o 28 %. Konkrétně systémy dálkového vytápění zásobují teplem 42 % obyvatelstva, stále jsou však do značné míry závislé na uhlí, přičemž dosud nebyla navržena jasná cesta dekarbonizace se silným důrazem na prvek energetické účinnosti. Současné politiky sice počítají s přechodem na zemní plyn a biomasu, je však třeba nastavit cestu dekarbonizace, která upřednostní energetickou účinnost, udržitelné obnovitelné zdroje tepla a využití odpadního tepla. Polsko zavedlo soubor vnitrostátních politik na podporu renovací obytných budov, včetně rozsáhlých dotačních programů financovaných v rámci plánu pro oživení a odolnost. Tyto politiky je však třeba dále posílit a sladit s cíli Unie v oblasti klimatu do roku 2030. Je tudíž třeba přijmout cílená opatření ke snížení emisí uhlíku z budov, a to se zvláštním zaměřením na zvýšení energetické účinnosti a dekarbonizaci dálkového vytápění.

(27) Polsko čelí výzvám souvisejícím s přizpůsobením se změně klimatu, například pokud jde o rizika sucha a záplav. Plán pro oživení a odolnost zahrnuje opatření, jež mají zlepšit zadržování vody ve venkovských oblastech, ostatní vnitrostátní politiky v oblasti zemědělství, lesnictví a vodního hospodářství však stále neodpovídají potřebám řešení rizik a dopadů změny klimatu. Lepší soudržnosti politik by bylo možné dosáhnout pomocí užší koordinace mezi jednotlivými institucemi, které jsou za příslušné politiky odpovědné. To by mohlo pomoci zavést udržitelná řešení, jako jsou přírodě blízká adaptační řešení, která by zvýšila zásoby vody a zajistila přizpůsobení se změně klimatu a zároveň by prospěla dlouhodobé udržitelnosti zemědělství a dalších odvětví, jež jsou závislá na ekosystémových službách,

DOPORUČUJE Polsku v letech 2024 a 2025:

1. Včas předložit střednědobý fiskálně-strukturální plán. V souladu s požadavky reformovaného Paktu o stabilitě a růstu omezit růst čistých výdajů ([21]) v roce 2025 na míru, která je v souladu mimo jiné se snížením schodku veřejných financí k referenční hodnotě 3 % HDP stanovené ve Smlouvě a udržením veřejného dluhu na obezřetné úrovni ve střednědobém horizontu. Zlepšit efektivitu veřejných výdajů, mimo jiné lepším zacílením sociálních dávek, jakož i větší

([21]) Podle čl. 2 bodu 2 nařízení (EU) 2024/1263 se „čistými výdaji“ rozumí veřejné výdaje očištěné o úrokové výdaje, diskreční opatření na straně příjmů, výdaje na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z fondů Unie, vnitrostátní výdaje na spolufinancování programů financovaných Unií, cyklické prvky výdajů na dávky v nezaměstnanosti a jednorázová a jiná dočasná opatření.

transparentností při plánování investic a širším využíváním standardizovaných postupů pro posuzování a výběr projektů. Zajistit přiměřenost budoucích důchodových dávek a posílit udržitelnost důchodového systému, krom jiného přijetím opatření ke zvýšení skutečného věku odchodu do důchodu a reformou preferenčních penzijních plánů.

2. Posílit správní kapacitu pro řízení plánu pro oživení a odolnost, urychlit investice a udržet tempo provádění reforem. Řešit relevantní výzvy, a tím umožnit průběžnou, rychlou a účinnou realizaci plánu pro oživení a odolnost, včetně kapitoly REPowerEU, která zajistí dokončení reforem a investic do srpna 2026. Urychlit provádění programů v rámci politiky soudržnosti. V rámci přezkumu těchto programů v polovině období se nadále soustředit na dohodnuté priority, přijímat opatření k lepší podpoře a integraci státních příslušníků třetích zemí a zároveň zvážit možnosti, které poskytuje iniciativa Platformy strategických technologií pro Evropu ke zlepšení konkurenceschopnosti.

3. Přijmout opatření ke zvýšení účasti znevýhodněných skupin na trhu práce, mimo jiné zlepšením kvality formální domácí péče a dlouhodobé péče poskytované v komunitě a přístupu k ní. Podpořit hospodářskou soutěž v oblasti zadávání veřejných zakázek, zefektivnit zadávací řízení a snížit jejich těžkopádnost, zejména pro malé a střední podniky. Podpořit soukromé investice napomáháním digitalizaci společností.

4. Přijmout opatření k urychlení postupného ukončování používání fosilních paliv v odvětví dálkového vytápění přechodem na energii z obnovitelných zdrojů. Zlepšit politiky související s ochranou a udržitelným využíváním vodních zdrojů, a zajistit tak dlouhodobou udržitelnost odvětví, která jsou závislá na ekosystémových službách.

V Lucemburku dne 21. října 2024.

Za Radu

předseda

NAGY I.