



Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 521 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady
na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

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

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 17 grudnia 2019 r. Komisja przyjęła roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2020 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 17 grudnia 2019 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2020 r. dotyczące Polski² zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2020 r. Zawiera ono ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r.³, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Polski w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2020) 520 final.

³ Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 117.

- (3) W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia oficjalnie uznała epidemię COVID-19 za globalną pandemię. Stanowi ona poważne zagrożenie w zakresie zdrowia publicznego dla obywateli, społeczeństw i gospodarek. Znacznie obciąża krajowe systemy ochrony zdrowia, prowadzi do przerwania globalnych łańcuchów dostaw, powoduje wahania na rynkach finansowych, wywołuje wstrząsy popytu konsumpcyjnego oraz negatywne efekty w różnych sektorach. Stwarza zagrożenie dla zatrudnienia, dochodów obywateli oraz działalności przedsiębiorstw. Doprowadziła do silnego wstrząsu gospodarczego, który już teraz ma poważne konsekwencje dla Unii Europejskiej. W dniu 13 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat⁴ wzywający do skoordynowanej reakcji gospodarczej na kryzys, obejmującej wszystkie istotne podmioty na poziomie krajowym i unijnym.
- (4) Kilka państw członkowskich ogłosiło stan nadzwyczajny lub wprowadziło środki nadzwyczajne. Wszelkie tego typu środki powinny być wprowadzane pod warunkiem, że są ściśle proporcjonalne, konieczne, ograniczone w czasie i zgodne ze standardami europejskimi i międzynarodowymi. Powinny one podlegać nadzorowi demokratycznemu i niezależnej kontroli sądowej.
- (5) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu⁵. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja podzieliła opinię Rady, że w świetle spodziewanego znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 obecne warunki pozwalają na uruchomienie tej klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie koniecznych środków koordynacji polityki w ramach paktu.
- (6) Potrzebne są stałe działania, aby ograniczać i kontrolować rozprzestrzenianie się pandemii, wzmocnić odporność krajowych systemów ochrony zdrowia, złagodzić skutki społeczno-ekonomiczne za pomocą środków wspierających przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz aby zapewnić odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy w celu wznowienia aktywności gospodarczej. Unia powinna w pełni wykorzystywać dostępne jej narzędzia, aby wspierać wysiłki państw członkowskich w tym zakresie. Jednocześnie państwa członkowskie i Unia powinny wspólnie przygotowywać środki konieczne do przywrócenia normalnego funkcjonowania naszych społeczeństw i gospodarek oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego, uwzględniając między innymi transformację ekologiczną i cyfrową oraz wyciągając wnioski z kryzysu.

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

- (7) Kryzys związany z COVID-19 unaoczniał elastyczność, jaką zapewnia jednolity rynek, umożliwiając dostosowanie się do nadzwyczajnych sytuacji. Aby jednak zapewnić szybkie i sprawne przejście do etapu odbudowy gospodarki oraz przywrócenia swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników, należy znieść nadzwyczajne środki utrudniające normalne funkcjonowanie jednolitego rynku, gdy tylko przestaną one być konieczne. Obecny kryzys pokazał, że sektor ochrony zdrowia musi dysponować planami gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej, które powinny w szczególności obejmować ulepszone strategie zakupów, zdywersyfikowane łańcuchy dostaw oraz rezerwy strategiczne podstawowych produktów i materiałów. Są to kluczowe elementy konieczne do opracowania szerszej zakrojonych planów gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej.
- (8) Prawodawca Unii już znowelizował odpowiednie ramy legislacyjne⁶, aby umożliwić państwom członkowskim uruchomienie wszystkich niewykorzystanych zasobów z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu przeciwdziałania nadzwyczajnym skutkom pandemii COVID-19. Zmiany te zapewnią dodatkową elastyczność oraz uproszą i usprawnią procedury. Aby zmniejszyć presję na przepływy środków pieniężnych, państwom członkowskim umożliwiono również skorzystanie w roku obrachunkowym 2020–2021 ze stopy dofinansowania z budżetu Unii w wysokości 100 %. Zachęca się Polskę do pełnego wykorzystania tych możliwości w celu wspierania osób i sektorów, które muszą sprostać największym wyzwaniom.
- (9) Społeczno-ekonomiczne skutki pandemii najprawdopodobniej będą rozkładać się nierównomiernie w poszczególnych regionach ze względu na różne modele specjalizacji. Wiąże się z tym ryzyko pogłębienia się różnic terytorialnych w Polsce. Obecna sytuacja, która grozi również przejściowym zniweczeniem procesu konwergencji między państwami członkowskimi, wymaga ukierunkowanych działań politycznych.
- (10) W dniu 29 kwietnia 2020 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2020 r., a w dniu 30 kwietnia 2020 r. – program konwergencji na 2020 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (11) Polska jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu.
- (12) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Polsce zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁷ nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % PKB. Ocena

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5) i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

⁷ Publiczne wydatki pierwotne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres czterech lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

ogólna Komisji potwierdza znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego zarówno w 2019 r., jak i w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. W związku z uruchomieniem ogólnej klauzuli korekcyjnej dalsze kroki w ramach procedury znacznego odchylenia w odniesieniu do Polski nie są jednak uzasadnione.

- (13) W programie konwergencji na 2020 r. rząd planuje pogorszenie salda nominalnego z deficytu na poziomie 0,7 % PKB w 2019 r. w kierunku deficytu w wysokości 8,4 % PKB w 2020 r. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, po spadku w 2019 r. do 46,0 % PKB, wzrośnie w 2020 r. do 55,2 %. Na perspektywy makroekonomiczne i budżetowe wpływa duża niepewność spowodowana pandemią COVID-19.
- (14) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Polska wprowadziła środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości swojego systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte jej skutkami. W programie konwergencji na 2020 r. wskazano, że łączna wartość tych środków budżetowych wynosi 3,2 % PKB i że obejmują między innymi świadczenia dla osób samozatrudnionych i zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów o pracę, zwolnienia przedsiębiorstw ze składek na ubezpieczenia społeczne (składki te będą opłacane z budżetu państwa) oraz dopłaty do wynagrodzeń w przypadku niektórych przedsiębiorstw. Ponadto Polska zapowiedziała środki, które wprawdzie nie mają bezpośredniego wpływu na budżet, ale przyczynią się do wsparcia płynności przedsiębiorstw, takie jak gwarancje kredytowe dla przedsiębiorstw. Wpływ na budżet środków budżetowych przewidzianych w programie konwergencji różni się głównie w zależności do sposobu ujęcia pożyczek dla przedsiębiorstw. Zgodnie z zapowiedziami władz Komisja w swojej prognozie opiera się na założeniu, że pożyczki o wartości odpowiadającej ok. 2³/₄ punktu procentowego PKB zostaną przekształcone w dotacje i ujęte w związku z tym jako wydatki w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, działania podjęte przez Polskę są zgodne z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji w sprawie skoordynowanej reakcji gospodarczej na epidemię COVID-19. Pełne wdrożenie tych środków, a następnie zmiana kierunku polityki budżetowej w sposób, który umożliwi osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej, kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne, przyczyni się do zachowania stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej.
- (15) Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski w 2020 r. wyniesie -9,5 % PKB, a w 2021 r. osiągnie -3,8 % PKB. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020 i 2021 utrzyma się poniżej poziomu 60 % PKB.
- (16) W dniu 20 maja 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z planowanym przekroczeniem przez Polskę w 2020 r. progu deficytu wynoszącego 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, analiza wskazuje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie jest spełnione.
- (17) W związku z wybuchem pandemii COVID-19 Polska znalazła się w nowej sytuacji społecznej i gospodarczej. Po raz pierwszy od prawie trzydziestu lat prognozuje się recesję na 2020 r. Z danych przedstawionych przez rząd wynika, że wpływ pandemii na zdrowie ludności był stosunkowo niewielki, m.in. ze względu na szybkie

wprowadzenie bezprecedensowych środków, takich jak ścisła kwarantanna i ograniczenie kontaktów personalnych. Jak dotąd najbardziej negatywne skutki zaobserwowano w sektorze usług (w tym w sektorze transportu, handlu detalicznego i hurtowego oraz rekreacji), a także w sektorze przetwórstwa przemysłowego, co wynikało z zakłóceń w łańcuchach dostaw. Aby zniwelować skutki nałożonych restrykcji, rząd uruchomił szereg środków, których łączna wartość wynosi ok. 9 % PKB Polski (środki zwiększające deficyt i środki wsparcia płynności razem) i które obejmują finansowanie unijne. Wsparcie pochodzi także z Narodowego Banku Polskiego, który udostępnia środki zapewniania płynności. Wsparcie rządowe koncentruje się na stabilizowaniu gospodarki w perspektywie krótkoterminowej poprzez wspieranie dochodów pracowników, zapewnienie finansowania przedsiębiorstwom, które odnotowały spadek dochodów, wzmocnienie odporności i zdolności reagowania sektora ochrony zdrowia oraz wzmocnienie systemu finansowego. Obejmuje ono również program inwestycyjny w celu wspierania ożywienia gospodarczego w perspektywie średnioterminowej. Istnieje duże zapotrzebowanie społeczne na działania polityczne, w tym wprowadzenie zwolnień ze składek na ubezpieczenia społeczne, świadczeń dla pracowników w przedsiębiorstwach, które zawieszają działalność, oraz zapewnienie mikroprzedsiębiorstwom dostępu do pożyczek. Przewiduje się, że pandemia COVID-19 przyczyni się do spadku PKB w 2020 r. o 4,3 %, po czym w 2021 r. nastąpi ożywienie na poziomie 4,1 %.

- (18) Z powodu pandemii COVID-19 konieczne było wprowadzenie bezprecedensowych środków w systemie ochrony zdrowia. Poniesiono znaczne wydatki na zakup sprzętu i środków ochrony związanych ze zdrowiem, a także na zwiększenie wydolności szpitali i wydajności laboratoriów oraz wzmocnienie obsady kadrowej. Przydział dodatkowych zasobów jest także konieczny, aby wyrównać środki na inne świadczenia zdrowotne i inwestycje, które zostały przesunięte na późniejsze terminy lub przekierowanie. Przed wybuchem pandemii COVID-19 wydatki publiczne na system ochrony zdrowia stanowiły 4,8 % PKB, a więc poniżej średniej unijnej, która w 2018 r. wynosiła 7 % PKB. Ten niski poziom wydatków publicznych w połączeniu z nieoptymalną alokacją funduszy utrudnia funkcjonowanie i dostęp do systemu ochrony zdrowia. W 2018 r. odsetek ludności polskiej zgłaszającej niezaspokojone potrzeby w zakresie badań medycznych wynosił 4,2 %, czyli znacznie więcej, niż odsetek ten wynosi na poziomie Unii (2 %). Liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w stosunku do liczby ludności jest w dalszym ciągu jedną z najniższych w Unii, a rozmieszczenie pracowników służby zdrowia w kraju jest nierówne. Zdrowie publiczne, e-zdrowie i podstawowa opieka zdrowotna, które mają zasadnicze znaczenie dla poprawy profilaktyki i dostępu do systemu oraz zwiększenia jego odporności na przyszłe wyzwania, są nadal słabo rozwinięte. Pandemia miała wpływ na ośrodki opieki długoterminowej, w których przebywa wiele osób należących do grupy wysokiego ryzyka.
- (19) Pandemia COVID-19 znacząco wpłynie na rynek pracy i spowoduje odwrócenie tendencji spadkowej poziomu bezrobocia notowanej w ostatnich latach. Według przewidywań stopa bezrobocia, która w 2019 r. osiągnęła poziom 3,3 %, ma wzrosnąć do ok. 7,5 % w 2020 r., po czym w 2021 r. ma nastąpić nieznaczna poprawa do poziomu 5,3 %. Istnieje ryzyko, że te skutki krótkoterminowe nabiorą bardziej strukturalnego charakteru w perspektywie średnioterminowej, zwłaszcza w przypadku grup znajdujących się w trudnej sytuacji. Tymczasowy mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy mógłby być skutecznym sposobem na zachowanie miejsc pracy przy odpowiednich środkach zachęcających przedsiębiorstwa do korzystania z niego.

Jednocześnie, pomimo korzystnego rozwoju sytuacji przed kryzysem związanym z COVID-19, uczestnictwo w rynku pracy niektórych grup, zwłaszcza kobiet, osób o niskich kwalifikacjach, osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, pozostaje niskie. Migracja z państw spoza UE pomaga złagodzić niedobór siły roboczej, ale utrzymanie stałego napływu pracowników migrujących może być trudne ze względu na ograniczenia związane z kontrolą graniczną. Ulepszenie elastycznych form organizacji pracy, w tym systemów pracy zdalnej i elastycznych godzin pracy, w szczególności w ramach trwałych form zatrudnienia, może zatem pomóc w reagowaniu na kryzys, a także zapewnić wsparcie osobom z grup o niższych wskaźnikach aktywności zawodowej w znalezieniu stałego zatrudnienia. Pomogłoby to również zwiększyć odporność rynku pracy w okresach pogorszenia koniunktury w przyszłości.

- (20) Złagodzenie skutków społecznych pandemii COVID-19, utrzymanie spójności społecznej i wspieranie ożywienia gospodarczego wymaga zapewnienia znaczących środków osłonowych. W ostatnich latach Polska wprowadziła obszerny program transferów socjalnych, obejmujących powszechne świadczenie na dziecko oraz dodatkowe jednorazowe świadczenie, które ma być wypłacane co roku emerytom; wartość tych transferów wynosi niemal 2,5 % PKB rocznie. Środki te nie są uzależnione od kryterium dochodowego i istnieją możliwości ich lepszego ukierunkowania. Jednocześnie zakres świadczeń społecznych jest niewielki w przypadku osób o najniższych dochodach. Największy wzrost ubóstwa skrajnego odnotowany w 2019 r. w badaniu budżetów gospodarstw domowych zaobserwowano w przypadku osób lub rodzin utrzymujących się ze świadczeń społecznych (innych niż emerytury i renty oraz renty inwalidzkie), co wskazuje na uchybienia w systemie zabezpieczenia społecznego. Ponadto nie wszystkie rodzaje umów o pracę zapewniają dostęp do ochrony socjalnej w postaci odpowiednich świadczeń dla bezrobotnych, świadczeń z tytułu macierzyństwa, świadczeń chorobowych i rent inwalidzkich. To sprawia, że część pracowników, których dotknęły skutki wprowadzenia środków nadzwyczajnych, znalazła się w jeszcze trudniejszej sytuacji i jest narażona na ryzyko popadnięcia w ubóstwo. Ponadto poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny jest niższy od średniej unijnej.
- (21) Nagłe zawieszenie zajęć na wszystkich poziomach edukacji stanowiło wyzwanie systemowe, jeżeli chodzi o zapewnienie nauczania na odległość. Aby nie pogłębiać nierówności, niezwykle istotne jest zapewnienie wszystkim osobom uczącym się – zwłaszcza tym, które pochodzą ze środowisk o niekorzystnej sytuacji – dostępu do nauczania na odległość. W 2018 r. gospodarstwa domowe niemal 330 000 uczniów nie posiadały jednak komputera z dostępem do internetu. Znacznej części nauczycieli brakuje umiejętności potrzebnych do nauczania cyfrowego. Jednocześnie wielu rodziców ma trudności ze wspieraniem cyfrowego uczenia się i edukacji domowej. Kontynuacja działań mających na celu wyposażenie szkół i nauczycieli w infrastrukturę cyfrową i materiały dydaktyczne w wersji elektronicznej rozwiąże niektóre z tych problemów i zapewni odpowiednią jakość. Kryzys związany z COVID-19 uwidacznia ogólne wyzwania strukturalne związane z podnoszeniem umiejętności cyfrowych, ponieważ blisko połowa dorosłych nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych, a ogólna liczba kształcących się osób dorosłych jest znacznie niższa od średniej unijnej. Ostatnie reformy kształcenia zawodowego nie zachęciły wystarczającej liczby pracodawców do uczestnictwa w nim, więc potencjał szkoleń w miejscu pracy pozostaje częściowo niewykorzystany. Niedobór nauczycieli, który zaczyna być odczuwalny, wskazuje na potrzebę zwiększenia atrakcyjności zawodu nauczyciela.

- (22) Wybuch pandemii COVID-19 poważnie wpłynął na warunki pracy przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz mikroprzedsiębiorstw. Oferowanie rozwiązań w zakresie pracy zdalnej stanowi wyzwanie – tylko w co dziesiątym polskim przedsiębiorstwie poziom transformacji cyfrowej jest na tyle zaawansowany, że umożliwia szybkie dostosowanie się do nowych warunków. W przypadku MŚP jedną z głównych przeszkód utrudniających tego rodzaju transformację jest niski poziom umiejętności cyfrowych wśród właścicieli, kadry kierowniczej i pracowników. Wykorzystanie technologii cyfrowych w administracji publicznej jest kluczem do tego, by zapewnić świadczenie usług administracji publicznej oraz sterować środkami niezbędnymi do monitorowania kryzysu i zarządzania nim. Ponadto wydajne cyfrowe usługi publiczne prowadzą do zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, co może mieć zasadnicze znaczenie na etapie ożywienia gospodarczego.
- (23) Aby złagodzić skutki kryzysu, rząd polski oferuje przedsiębiorstwom dotkniętym skutkami kryzysu, a szczególnie MŚP i mikroprzedsiębiorstwom, znaczną pomoc na utrzymanie płynności finansowej w postaci gwarancji, pożyczek i dotacji warunkowych. Środki rządowe są wspierane przez Narodowy Bank Polski m.in. poprzez program zakupu obligacji skarbowych na rynku wtórnym i znaczne obniżki stóp procentowych. Skuteczne i szybkie wdrożenie tych środków oraz skuteczne dotarcie z nimi do odbiorców przez pośredników są niezbędne do tego, by ułatwić sektorowi przedsiębiorstw kontynuowanie działalności i wspierać ożywienie gospodarcze. Przy opracowywaniu i wdrażaniu tych środków należy wziąć pod uwagę odporność sektora bankowego oraz monitorować stabilność systemu finansowego. Do poprawy przepływu środków pieniężnych przedsiębiorstw, które ucierpiały wskutek kryzysu, przyczynia się również umożliwienie odroczenia płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz przyspieszenie płatności umownych przez organy publiczne.
- (24) W celu sprzyjania odbudowie gospodarki ważne będzie przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, m.in. w drodze odpowiednich reform. Polska gospodarka charakteryzuje się wysoką intensywnością emisji dwutlenku węgla, a jakość powietrza należy do najniższych w Unii, co budzi poważne obawy związane ze środowiskiem i zdrowiem. Zasadnicze znaczenie ma zatem opracowanie i uchwalenie ambitnych środków, które zapewnią przeprowadzenie w odpowiednim czasie czystej transformacji energetycznej zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem i krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu. Pod względem wdrożenia sieci światłowodowych Polska wprawdzie przewyższa średnią unijną i w poprzednich latach osiągnęła znaczne postępy, jeżeli chodzi o korzystanie z ultraszybkich i mobilnych sieci szerokopasmowych, ale nadal jest daleka od osiągnięcia celów w zakresie łączności, do których się zobowiązała. Ożywienie gospodarcze można dodatkowo wesprzeć znacznymi inwestycjami w zrównoważoną infrastrukturę transportową w celu poprawy sieci połączeń między obszarami peryferyjnymi a ośrodkami działalności gospodarczej. Aby zapewnić długoterminowy trwały wzrost gospodarczy i konkurencyjność, Polska będzie w coraz większym stopniu opierać się na nauce i innowacjach. Ogólne wydatki na badania naukowe i rozwój w stosunku do PKB utrzymują się na poziomie niższym od średniej unijnej, a pomimo widocznego postępu w wielu elementach kombinacji strategii politycznych składających się na ekosystem innowacji w Polsce współpraca między środowiskiem nauki a biznesem jest nadal główną przeszkodą na drodze Polski do zwiększenia innowacyjności. Programowanie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 mogłoby pomóc Polsce sprostać niektórym

wyzwaniom związanym z przejściem na gospodarkę neutralną dla klimatu, w szczególności na terytoriach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego⁸. Pozwoliłoby to Polsce optymalnie wykorzystać ten fundusz.

- (25) Stabilne i przewidywalne otoczenie działalności gospodarczej i przyjazny klimat inwestycyjny odgrywają ważną rolę w ożywieniu gospodarczym po pandemii. Niezbędne w tym zakresie są: niezależność, wydajność i jakość systemu wymiaru sprawiedliwości. Pewność prawa, w tym dostęp do niezależnych sądów oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityki i instytucji regulacyjnych, to również kluczowe czynniki funkcjonowania jednolitego rynku i zachowania pozycji Polski w europejskich łańcuchach dostaw po pandemii. Oprócz utrzymujących się od dawna obaw dotyczących praworządności w Polsce – na które Komisja wcześniej zwracała uwagę i do których części Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już się odniósł w swoich orzeczeniach – w związku z ostatnimi wydarzeniami pojawiły się dalsze obawy, co stanowi zagrożenie dla funkcjonowania polskiego i unijnego porządku prawnego.
- (26) Solidne i stabilne otoczenie regulacyjne jest podstawą, która umożliwia podtrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji prywatnych. Brak odpowiednich konsultacji publicznych i z partnerami społecznymi ma negatywny wpływ na stabilność i pewność otoczenia działalności gospodarczej, jak również na jakość ustawodawstwa. Obowiązek przeprowadzania konsultacji publicznych został wprowadzony w odniesieniu do projektów ustaw proponowanych przez Radę Ministrów, natomiast w przypadku wniosków objętych alternatywną ścieżką legislacyjną, takich jak wnioski poselskie, konsultacje nie są przeprowadzane albo nie są obowiązkowe. Ta niekonsekwencja również wpływa niekorzystnie na jakość przyjmowanego ustawodawstwa. Ponadto w ostatnich latach pogorszyła się jakość dialogu społecznego, głównie dlatego, że w ramach procesu kształtowania polityki nie przeprowadza się konsultacji lub okresy konsultacji są bardzo krótkie. Zapewnienie wystarczającego czasu na konsultacje, lepsze wykorzystanie opinii zainteresowanych stron na temat projektów ustaw i dokumentów dotyczących polityki oraz ograniczenie do minimum przypadków wyłączenia ustaw z konsultacji zwiększyłoby zaangażowanie partnerów społecznych i przyczyniłoby się do poprawy jakości stanowienia prawa. Rada Dialogu Społecznego stanowi element ram instytucjonalnych trójstronnego dialogu społecznego. Przepisy prawne przyjęte w kwietniu 2020 r. osłabiają jednak autonomię partnerów społecznych w Radzie Dialogu Społecznego, z czym wiąże się ryzyko dalszego zmniejszenia skuteczności dialogu społecznego w Polsce.
- (27) Obecne zalecenia koncentrują się wprawdzie na łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii i ułatwianiu ożywienia gospodarczego, jednak wydane w 2019 r. zalecenia dla tego kraju, przyjęte przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r., obejmowały również reformy, które są niezbędne do podjęcia średnio- i długoterminowych wyzwań strukturalnych. Zalecenia te pozostają aktualne i będą nadal monitorowane w ramach kolejnego rocznego cyklu europejskiego semestru. Podobnie jest w przypadku zaleceń dotyczących polityk gospodarczych związanych z inwestycjami. Zalecenia te należy uwzględniać do celów strategicznego programowania finansowania w ramach polityki spójności w okresie po 2020 r., w tym do celów środków ograniczających i strategii wyjścia wdrażanych w odpowiedzi na obecny kryzys.

⁸ SWD(2020) 520 final.

- (28) Europejski semestr zapewnia ramy stałej koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnienia w Unii, która może przyczynić się do osiągnięcia gospodarki zrównoważonej. W swoich krajowych programach reform na 2020 r. państwa członkowskie podsumowały postępy w realizacji określonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych celów zrównoważonego rozwoju. Poprzez pełną realizację poniższych zaleceń Polska przyczyni się do postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz do wspólnych wysiłków na rzecz zapewnienia konkurencyjnej zrównoważoności w Unii.
- (29) W ramach europejskiego semestru w 2020 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, a następnie opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym na 2020 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2020 r. i krajowy program reform na 2020 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (30) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2020 r., a jej opinia⁹ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce podjęcie w latach 2020 i 2021 działań mających na celu:

1. Zgodnie z ogólną klauzulą korekcyjną podjęcie wszelkich działań niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii oraz wspierania gospodarki i ożywienia gospodarczego. W przypadku gdy warunki ekonomiczne na to pozwalają, prowadzenie polityki budżetowej mającej na celu osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Poprawę dostępności, odporności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. przez zapewnienie wystarczających zasobów i przyspieszenie wdrażania usług e-zdrowia.
2. Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, zwłaszcza przez udoskonalanie elastycznych form organizacji pracy i pracy w zmniejszonym wymiarze czasu. Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym. Podnoszenie umiejętności cyfrowych. Dalsze promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.
3. Kontynuowanie wysiłków na rzecz zapewnienia przedsiębiorstwom dostępu do finansowania i płynności. Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać odbudowę gospodarki. Ukierunkowanie inwestycji na transformację ekologiczną i cyfrową, w szczególności na infrastrukturę cyfrową, czyste i wydajne wytwarzanie i wykorzystanie energii oraz zrównoważony transport, co będzie przyczyniać się do stopniowej dekarbonizacji gospodarki, m.in. w regionach górniczych.
4. Poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.

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

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*