



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 600 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU REGIONÓW I EUROPEJSKIEGO
BANKU INWESTYCYJNEGO**

Europejski semestr w 2023 r. - pakiet wiosenny

{SWD(2023) 628 final} - {SWD(2023) 629 final} - {SWD(2023) 630 final} -
{SWD(2023) 631 final} - {SWD(2023) 632 final} - {SWD(2023) 633 final} -
{SWD(2023) 634 final} - {SWD(2023) 635 final} - {SWD(2023) 636 final} -
{SWD(2023) 637 final} - {SWD(2023) 638 final} - {SWD(2023) 639 final} -
{SWD(2023) 640 final} - {SWD(2023) 641 final} - {SWD(2023) 642 final} -
{SWD(2023) 643 final} - {SWD(2023) 644 final}

1. WPROWADZENIE

Gospodarka UE w dalszym ciągu wykazuje się niezwykle odpornością w trudnej sytuacji naznaczonej niczym niesprowokowaną inwazją Rosji na Ukrainę. UE udało się zredukować zależność od rosyjskich paliw kopalnych, ograniczyć niekorzystny wpływ na działalność gospodarczą i rozpocząć rok 2023 w lepszej kondycji, niż się spodziewano. Ożywienie wzrostu PKB, jakie nastąpiło po okresie zastoju pod koniec 2022 r., nasili się w 2023 r. dzięki znacznie niższym hurtowym cenom gazu i utrzymującej się odporności na rynku pracy. Wysoka inflacja wciąż jednak wywiera niekorzystny wpływ na siłę nabywczą gospodarstw domowych, zwłaszcza wśród grup znajdujących się w trudnej sytuacji, co stwarza większe ryzyko ubóstwa i negatywnie oddziałuje na konkurencyjność UE, zwłaszcza że ceny energii w dalszym ciągu są znacznie wyższe niż w innych częściach świata. Ponadto z uwagi na otoczenie zewnętrzne, które cechuje się coraz większym protekcjonizmem i konkurencją geostrategiczną, konieczne jest zabezpieczenie konkurencyjności i otwartej strategicznej autonomii unijnej gospodarki. Stałe wdrażanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) powoduje, że uruchamiane są istotne reformy i inwestycje w bardzo różnych obszarach polityki. Wprowadzenie RRF wspiera ekspansję gospodarczą i przyczyni się do zwiększenia odporności państw członkowskich.

Utrzymanie tempa reform i inwestycji będzie miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia długoterminowego dobrobytu, konkurencyjności, sprawiedliwości i odporności UE. Europejski semestr, przy wsparciu RRF i innych funduszy UE, takich jak polityka spójności i program InvestEU, stanowi trzon przyszłościowej strategii gospodarczej i strategii zatrudnienia UE, co wskazano w unijnym planie przemysłowym Zielonego Ładu¹ i w strategii na rzecz długoterminowej konkurencyjności². W szczególności państwa członkowskie powinny kontynuować postępy w zakresie dekarbonizacji gospodarki, zająć się problemem niedoboru pracowników i kwalifikacji oraz niedopasowaniem umiejętności do potrzeb rynku pracy, wspierać tworzenie dobrej jakości miejsc pracy, promować równe szanse, pobudzać cyfryzację, badania naukowe i innowacje, ograniczać obciążenia administracyjne i regulacyjne, przyspieszać i upraszczać procedury administracyjne i procedury udzielania pozwoleń, zapewniać odpowiednie warunki ramowe dla inwestycji na poziomie krajowym i regionalnym oraz modernizować administrację publiczną. W tym celu europejski semestr nadal zapewnia ramy koordynacji polityki, dostarczając wytyczne i monitorując realizację RRF i programów polityki spójności w sposób komplementarny oraz przyczyniając się do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych i osiągania głównych celów UE na 2030 r. w dziedzinie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa. Opublikowane dziś przez Komisję sprawozdania krajowe z 2023 r.³ zawierają podsumowanie wyzwań – m.in. związanych z dwojaką transformacją, odpornością gospodarczą i społeczną oraz konkurencyjnością – w każdym państwie członkowskim oraz pokazują, w jakim stopniu wyzwania te zostały uwzględnione w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP). Trwające prace nad uzupełnieniem RRP i włączeniem rozdziałów dotyczących REPowerEU⁴, wraz z dodatkowym finansowaniem

¹ COM(2023) 62 final.

² COM(2023) 168 final.

³ SWD(2023) 601–627.

⁴ 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

w postaci dotacji i pożyczek, stwarzają dalsze możliwości podjęcia skutecznych działań w odpowiedzi na te wyzwania, w szczególności jeżeli chodzi o realizację planu przemysłowego Zielonego Ładu i planu REPowerEU.

Opracowane w oparciu o analizę zawartą w sprawozdaniach krajowych wnioski Komisji w sprawie zaleceń dla poszczególnych krajów z 2023 r.⁵ zapewniają wytyczne dla państw członkowskich dotyczące kluczowych wyzwań gospodarczych i społecznych, które w RRP uwzględniono tylko częściowo lub których nie uwzględniono wcale. Cztery wymiary konkurencyjnej zrównoważoności UE – zrównoważenie środowiskowe, wydajność, sprawiedliwość i stabilność makroekonomiczna – nadal stanowią centralny element tych wytycznych⁶. W proponowanych zaleceniach podkreślono potrzebę zapewnienia rozważnej polityki fiskalnej w latach 2023–2024, w szczególności przez stopniowe wycofanie obowiązujących obecnie mniej ukierunkowanych środków wsparcia w dziedzinie energii oraz redukcję zadłużenia w perspektywie średnioterminowej. W zaleceniach wezwano też państwa członkowskie do utrzymania tempa, a w niektórych przypadkach do przyspieszenia realizacji RRP w świetle terminu przypadającego na 2026 r., oraz do szybkiego wdrożenia programów polityki spójności, w ścisłej koordynacji z RRP, w tym przez zapewnienie odpowiednich zdolności administracyjnych. W projektach zaleceń opisano również wyzwania w zakresie reform i inwestycji związanych z energią, w tym dotyczące zmiany i podnoszenia kwalifikacji pracowników – państwa członkowskie mają uwzględnić te wyzwania w ramach REPowerEU i krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu⁷. Sprawozdania krajowe oraz sprawozdanie monitorujące Eurostatu dotyczące celów zrównoważonego rozwoju z 2022 r. zawierają także aktualną i spójną sprawozdawczość na temat postępów w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju (SDG) we wszystkich państwach członkowskich. Na poziomie UE w ostatnich latach zaobserwowano postępy w osiąganiu różnych SDG, przy czym szczególnie duży postęp odnotowano w zapewnianiu wzrostu gospodarczego i godnej pracy (SDG 8) oraz ograniczaniu ubóstwa (SDG 1). Znaczny postęp osiągnięto także w przypadku równości płci (SDG 5)⁸. Sprawozdania krajowe obejmują także tablicę wskaźników społecznych, która przedstawia kompleksowy przegląd wyzwań w dziedzinie zatrudnienia, równości i umiejętności oraz wyzwań społecznych związanych z wdrażaniem Europejskiego filaru praw socjalnych i realizacją strategii Unii równości.

Konstruktywny dialog z państwami członkowskimi oraz poszerzony dialog międzyinstytucjonalny na szczeblu UE będą kontynuowane w trakcie całego procesu europejskiego semestru. Bliski dialog merytoryczny dotyczący RRP pozwolił Komisji

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).

⁵ COM(2023) 601–627.

⁶ Zob. Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2023: COM(2022) 780 final.

⁷ Zob. Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030 (C-2022/9264 final).

⁸ Zob. dodatek 3. W dniu 15 maja Komisja opublikowała też swój pierwszy – na poziomie UE – dobrowolny przegląd realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (COM(2023) 700 final), który zostanie zaprezentowany na Forum Politycznym Wysokiego Szczebla ONZ ds. Zrównoważonego Rozwoju w 2023 r. Przegląd potwierdza zobowiązanie UE do realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 z wykorzystaniem podejścia obejmującego całą administrację rządową, łączącego wymiary wewnętrzne i zewnętrzne.

i państwom członkowskim wzmocnić i pogłębić wzajemną współpracę w dziedzinie polityki gospodarczej i społecznej. Dialog ten zapewnia szerokie poczucie odpowiedzialności i będzie kontynuowany podczas trwającej realizacji i zmian RRP oczekiwanych w 2023 r., m.in. w kontekście REPowerEU. Tematyka poruszana w sprawozdaniach krajowych i zaleceniach dla poszczególnych krajów stwarza dodatkową okazję do poszerzenia tego dialogu. Komisja będzie również kontynuować ścisły dialog z Parlamentem Europejskim na temat najważniejszych wydarzeń społecznych i gospodarczych i będzie z nim dalej współpracować na każdym kluczowym etapie rocznego cyklu koordynacji europejskiego semestru.

Skuteczna realizacja priorytetów europejskiego semestru i RRF wymaga stałego i ustrukturyzowanego zaangażowania partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron oraz zwiększania świadomości na ten temat zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Odbywający się dwa razy do roku dialog makroekonomiczny na szczeblu politycznym i technicznym między Radą, Komisją, Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) i przedstawicielami europejskich partnerów społecznych służy stałej wymianie informacji na temat zmian społeczno-gospodarczych w UE. Ponadto aktywny udział partnerów społecznych i zainteresowanych stron na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym, w stosownych przypadkach, za pośrednictwem specjalnych regularnie organizowanych spotkań (np. dorocznych wydarzeń z udziałem zainteresowanych stron RRF) na wszystkich etapach europejskiego semestru i procesu wdrażania RRF pomaga wspólnie identyfikować wyzwania, usprawniać rozwiązania w ramach polityki oraz zapewniać szerokie poczucie odpowiedzialności za program polityki gospodarczej i społecznej oraz przejrzystość tego programu⁹. Działania komunikacyjne i informacyjne również przyczyniają się do podnoszenia świadomości opinii publicznej na temat wsparcia udzielanego za pośrednictwem RRF oraz do zwiększenia przejrzystości tego procesu¹⁰.

W dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze w sprawie zreformowanych ram zarządzania gospodarczego¹¹. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie trwałego i odpornego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich, dzięki reformom i inwestycjom. Podstawą tych wniosków są średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne, jakie zostaną opracowane i przedstawione przez państwa członkowskie. Zgodnie z wnioskami Komisji państwa członkowskie miałyby określić w tych planach swoje cele w zakresie wydatków, środki mające zaradzić zakłóceniom równowagi makroekonomicznej oraz priorytetowe reformy i inwestycje na okres co najmniej 4 lat. Nowy proces nadzoru fiskalnego miałby pozostać zintegrowany z europejskim semestrem, który w związku z tym nadal stanowiłby centralne ramy koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, zapewniając komplementarność między średnioterminowymi planami fiskalnymi

⁹ W dniu 25 stycznia 2023 r. Komisja przedłożyła wniosek w sprawie zalecenia Rady (COM(2023) 38 final), w którym przedstawiła, w jaki sposób państwa członkowskie UE mogą dalej wzmacniać dialog społeczny na szczeblu krajowym, oraz komunikat dotyczący wzmacniania i promowania dialogu społecznego na szczeblu UE. Komisja będzie też nadal wykorzystywać fora istniejące w ramach europejskiego semestru do informowania i angażowania partnerów społecznych również w kwestii wdrażania RRF.

¹⁰ Komisja Europejska uruchomiła interaktywną mapę prezentującą rzeczywiste przykłady pozytywnych zmian, do jakich prowadzą finansowane projekty: [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności \(europa.eu\)](https://europea.eu/instrument-na-rzecz-odbudowy-i-zwiekszenia-odpornosci)

¹¹ COM(2023) 240–242 final.

i strukturalnymi a inwestycjami i reformami ujętymi w RRP i programach polityki spójności. Pilnym priorytetem jest osiągnięcie szybkiego porozumienia między Parlamentem Europejskim i Radą w sprawie tych wniosków, Komisja wspiera więc postanowienie Rady o zakończeniu prac nad ramami zarządzania gospodarczego w 2023 r.

2. PERSPEKTYWY W ZAKRESIE GOSPODARKI I ZATRUDNIENIA

Lepsze od przewidywanych wyniki gospodarcze UE na początku 2023 r. oraz malejące ceny energii poprawiają perspektywy wzrostu na rok bieżący i przyszły. Ponadto wspólne wysiłki na rzecz dywersyfikacji dostaw energii, zapewnienia magazynów gazu i ograniczenia zapotrzebowania na energię w połączeniu z łagodnymi warunkami pogodowymi osłabiły skutki społeczno-ekonomiczne tych napięć. Oczekuje się, że w przyszłości niższe ceny energii, odbudowane łańcuchy dostaw i utrzymująca się odporność na rynku pracy wspierać będą gospodarkę UE. Choć ryzyko niedoborów gazu znacznie się zmniejszyło, nadal istnieje niepewność co do cen gazu w następnych okresach zimowych. Ogółem prognozuje się wzrost aktywności gospodarczej w nieco szybszym tempie niż wcześniej przewidywano. PKB UE ma wzrosnąć o 1,0 % w 2023 r. i o 1,7 % w 2024 r.

Według prognoz inflacja będzie dalej spadać, ale bazowa presja cenowa okazuje się bardziej trwała, co wpływa na przedsiębiorstwa i zmniejsza siłę nabywczą gospodarstw domowych. Inflacja ogólna w UE osiągnęła najwyższy poziom 11,5 % w październiku 2022 r., a między poszczególnymi państwami członkowskimi UE i strefy euro odnotowano rekordowo duże różnice w wysokości inflacji. Presje cenowe jednak stopniowo łagodniały, w miarę jak krajowe podmioty gospodarcze przystosowywały się do wyższych cen nakładów. W efekcie inflacja bazowa, która nie uwzględnia cen energii i żywności nieprzetworzonej, okazała się bardziej trwała, ale przewiduje się, że osiągnęła najwyższy poziom w pierwszym kwartale 2023 r. i w kolejnych kwartałach będzie się stopniowo zmniejszać. Podobnie, w pierwszym kwartale 2023 r. odnotowano szybki wzrost cen żywności, ale oczekuje się, że szczytowe poziomy osiągną one w 2023 r. ze względu na bardziej ograniczony wzrost cen towarów rolnych. W reakcji na wysoką inflację warunki monetarne uległy zaostrzeniu i według przewidywań trend ten ma się utrzymać. W rezultacie koszty finansowania dla banków wzrosły, a standardy kredytowania zaostrzyły się, co spowolniło przepływ akcji kredytowej do gospodarki. Choć przewiduje się dalszy spadek inflacji w 2023 r., jej poziom utrzyma się znacznie powyżej poziomu docelowego i nadal wpływać będzie na siłę nabywczą gospodarstw domowych, zwłaszcza tych o niskich i średnio-niskich dochodach, a także na przedsiębiorstwa.

Rynek pracy nadal jest silny i spodziewany jest większy wzrost płac. Wskaźnik zatrudnienia, który w ostatnim kwartale 2022 r. wyniósł 74,8 %, jest bliski najwyższego w historii poziomu. Zastój na rynku pracy¹² i stopa bezrobocia są na rekordowo niskim poziomie. Wskaźnik wakatów w gospodarce ogółem jest na poziomie powyżej średniej z lat 2010–2019, pomimo niewielkiego spadku w drugiej połowie 2022 r., a niedobory pracowników hamują produkcję

¹² Zastój na rynku pracy uwzględnia osoby bezrobotne, pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, którzy chcieliby pracować więcej, osoby mogące pracować, ale nieposzukujące pracy, a także osoby, które szukają pracy, ale nie mogą jej natychmiast podjąć. Ta szersza definicja lepiej odzwierciedla niezaspokojone potrzeby w zakresie zatrudnienia.

w coraz większej liczbie przedsiębiorstw¹³. Nominalne wynagrodzenie w przeliczeniu na pracownika wzrosło o 4,9 % w UE w 2022 r. w porównaniu z 2021 r. Tempo wzrostu płac pozostaje jednak znacznie poniżej inflacji, przy czym między poszczególnymi gałęziami gospodarki oraz państwami członkowskimi występują bardzo duże różnice. W rezultacie płaca realna zmniejszyła się o ponad 4 % w UE w 2022 r., co doprowadziło do znacznego spadku siły nabywczej pracowników. Ostatnie podwyżki ustawowego wynagrodzenia minimalnego w niektórych państwach członkowskich, wraz z wyższymi płacami negocjowanymi, przyczyniają się do złagodzenia utraty siły nabywczej, jaka miała miejsce w 2022 r. Przewiduje się, że w 2024 r. rynek pracy pozostanie silny, a wzrost płac przyspieszy, pozostawiając w tyle inflację.

Sektor finansowy UE okazał się odporny w obliczu pojawiających się wyzwań. Silne regulacje, w szczególności dzięki zastosowaniu norm międzynarodowych do wszystkich banków, skuteczny nadzór oraz solidne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej wprowadzone w reakcji na globalny kryzys finansowy, a także postępy w dokończeniu budowy unii bankowej i realizacji unii rynków kapitałowych sprawiły, że system finansowy UE jest bardziej odporny. Niedawne zawirowania rynkowe w USA i Szwajcarii od marca 2023 r. miały ograniczony wpływ w UE. Wydarzenia te zwróciły jednak uwagę na wzajemne powiązania globalnych rynków finansowych oraz niestabilność nastrojów na rynku. Pokazują także, jak istotną rolę odgrywają regulacje, nadzór i zarządzanie ryzykiem w sektorze bankowym w trudnym otoczeniu makrofinansowym. Utrzymujące się niepewności geopolityczne, przedłużająca się presja inflacyjna oraz stopniowa transmisja zaostrzonej polityki pieniężnej (efekt *pass-through*) wywierają presję na system finansowy. Biorąc pod uwagę bardzo wysoki poziom zadłużenia w niektórych częściach gospodarki i na świecie, ryzyko pozostaje wysokie.

3. BUDOWANIE MOCNEJ I PRZYSZŁOŚCIOWEJ GOSPODARKI UE – GŁÓWNE CELE ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW Z 2023 R.

Polityka gospodarcza powinna w dalszym ciągu przeciwdziałać ryzyku związanemu z wysoką inflacją, zwłaszcza w przypadku gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, oraz być ukierunkowana na rozwiązywanie problemów długoterminowych. Pomimo spadku inflacji cen energii potrzeba czasu, by presje cenowe całkiem zniknęły. Przeciwdziałanie inflacji pozostaje kluczowym priorytetem polityki w nadchodzącym okresie. Wymaga to spójności między polityką pieniężną a fiskalną. W tym kontekście w 2023 r. należy zacząć wycofywać środki fiskalne wprowadzone w reakcji na wstrząs spowodowany wzrostem cen energii. Jeżeli ceny energii ponownie wzrosną i całkowite przerwanie wsparcia nie będzie możliwe, zasadniczą rolę nadal będą odgrywać ukierunkowane strategie wspierające gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji, bardziej niż szeroko zakrojone i mniej skuteczne programy wsparcia. Niewielkie podwyżki płac jak dotąd nie spowodowały dalszej inflacji cenowej, a rentowność przedsiębiorstw wzrosła. Oczekuje się jednak dalszego wzrostu płac nominalnych, w związku z czym należy ściśle monitorować interakcje ze zmianami cen. Trwające zaostrzanie warunków finansowych uwypukliło też potrzebę monitorowania ryzyka makrofinansowego oraz dalszego tworzenia unii

¹³ Komisja Europejska (2022), „European Business Cycle Indicators – A closer look at labour shortages across the EU” [Wskaźniki europejskiego cyklu koniunkturalnego – Bliższe spojrzenie na niedobór pracowników w całej UE], *European Economy-Technical Paper*, 59.

rynków kapitałowych i dokończenia budowy unii bankowej. Oprócz priorytetów krótkoterminowych polityka na poziomie państw członkowskich i UE powinna mieć na celu rozwiązywanie kwestii długoterminowych, w tym potrzeby wzmocnienia konkurencyjności, wydajności, umiejętności i odporności gospodarki UE, z uwzględnieniem rozwoju demograficznego, a także czynić szybkie postępy w zakresie transformacji cyfrowej i ekologicznej, zgodnie z planem przemysłowym Zielonego Ładu.

RRF ma zasadnicze znaczenie dla przyspieszenia dwójakiej transformacji – zielonej i cyfrowej oraz wzmocnienia odporności UE wobec przyszłych wyzwań, a jednocześnie przyczynia się do wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych; należy go dalej realizować, bez opóźnień. Po dwóch latach od uruchomienia RRF cieszy się dużym poparciem obywateli UE¹⁴, zapewnił znaczne wsparcie finansowe oraz przyczynił się do ożywienia gospodarczego UE po pandemii COVID i do wzmocnienia odporności UE. Z końcem 2022 r. zatwierdzone zostały wszystkie RRP, które uwzględniają wszystkie zalecenia krajowe lub ich znaczną część. Kilka państw członkowskich otrzymało pomoc w przygotowaniu i realizacji planów za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Technicznego. W ramach RRF Komisja rozpatrzyła dotychczas 24 wnioski o płatność i wypłaciła łącznie ponad 152 mld EUR, aby ułatwić pomyślną realizację reform i inwestycji. Włączenie rozdziałów dotyczących REPowerEU pokazało także elastyczność RRF umożliwiającą uwzględnienie nowo pojawiających się wyzwań, w szczególności związanych z bezpieczeństwem energetycznym UE oraz transformacją przemysłową w kierunku gospodarki neutralnej emisyjnie. Aby w pełni wykorzystać te możliwości, należy szybko wdrożyć RRP, między innymi przeciwdziałając ryzyku opóźnień w niektórych przypadkach. Choć realizacja RRP na koniec 2022 r. zasadniczo przebiegała zgodnie z planem, niektóre państwa członkowskie napotykają trudności w zarządzaniu funduszami, częściowo z powodu ograniczonych zdolności administracyjnych lub barier dla inwestycji. Trwający proces uzupełniania RRP stanowi okazję do rozwiązania tych problemów i zwiększenia zdolności absorpcyjnej w zakresie funduszy RRF. W tym samym czasie jednak oczekuje się, że uzupełnienie planów wpłynie także na harmonogram wypłaty środków finansowych z RRF w 2023 r. i w późniejszym okresie. Aby zapewnić wystarczającą przewidywalność operacji zaciągnięcia pożyczki w UE, a jednocześnie zagwarantować władzy budżetowej w ramach procedury projektu budżetu na 2024 r. odpowiednie rozeznanie pod względem potrzeb finansowania w nadchodzących miesiącach, ważne jest prawidłowe uwzględnienie przewidywanych opóźnień w planowaniu przyszłych płatności. Jednocześnie udany proces uzupełniania planów pozwoli państwom członkowskim w 2024 r. powrócić na właściwy tor i nadrobić zaległości w harmonogramie wypłat. Równolegle, oprócz ponad 186 mld EUR wypłaconych państwom członkowskim od początku pandemii w ramach programów polityki spójności na lata 2014–2020, z programów tych na lata 2021–2027 uruchomionych zostanie około 505 mld EUR dla państw członkowskich i regionów UE. Programy te również muszą być szybko wdrożone, co oznacza m.in. pokonanie trudności w zakresie zdolności wdrożeniowych.

¹⁴ Trzy czwarte respondentów w UE (74 %) uważa że zasada solidarności, na której opiera się RRF, to dobre podejście, które sprawi, że UE wyjdzie z pandemii COVID-19 silniejsza, natomiast dwie trzecie respondentów jest zdania, że zasada ta będzie miała pozytywny wpływ na przyszłe pokolenia (zob. badanie Eurobarometr Flash 515 dotyczące planu odbudowy dla Europy NextGenerationEU ze stycznia 2023 r.).

W tegorocznych sprawozdaniach krajowych wskazano działania w ramach polityki, jakie są konieczne na poziomie państw członkowskich, aby sprostać bezpośrednim wyzwaniom gospodarczym i społecznym, a jednocześnie zwiększać odporność, długoterminową konkurencyjność i wydajność. Sprawozdania krajowe zapewniają całościową analizę odporności¹⁵ poszczególnych państw członkowskich oraz zmian i wyzwań gospodarczych i społecznych, z uwzględnieniem wymiaru regionalnego. Zawierają też ocenę postępów we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych, przedstawioną za pomocą tablicy wskaźników społecznych, a także postępów w realizacji głównych celów unijnych i krajowych na 2030 r. dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa oraz celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju (SDG). W sprawozdaniach krajowych zwrócono szczególną uwagę na długoterminową konkurencyjność i wydajność i zaprezentowano zaktualizowaną i bardziej szczegółową analizę bezpieczeństwa energetycznego i przystępności cenowej energii, transformacji w kierunku czystej energii oraz zrównoważenia środowiskowego. Wskazano w nich wyzwania, które uwzględniono w RRP tylko częściowo lub których nie uwzględniono wcale, a także wszelkie nowe, pojawiające się wyzwania. Przedstawiono w nich też bliżej postępy w realizacji RRP, w tym przykłady osiągniętych kamieni milowych i wartości docelowych, a jednocześnie zwrócono uwagę na przypadki, w których należy zająć się zagrożeniami i opóźnieniami we wdrażaniu.

Zgodnie z analizą zawartą w sprawozdaniach krajowych zalecenia Komisji dotyczące zaleceń dla poszczególnych krajów uwzględniają wskazane wyzwania i stan realizacji RRP. Zalecenia dzielą się na cztery części:

1. zalecenie w sprawie polityki fiskalnej, w stosownych przypadkach obejmujące reformy fiskalno-strukturalne;
2. zalecenie kontynuacji lub przyspieszenia realizacji RRP, w tym uzupełnienia planów i włączenia do nich rozdziałów dotyczących REPowerEU, z uwzględnieniem potencjalnych, specyficznych dla każdego państwa zagrożeń dla ich realizacji, a także zalecenie szybkiego wdrożenia przyjętych programów polityki spójności;
3. zaktualizowane zalecenie dotyczące transformacji w kierunku czystej energii, zgodnie z celami REPowerEU;
4. w stosownych przypadkach, dodatkowe zalecenie w sprawie dotychczasowych lub nowo pojawiających się wyzwań gospodarczych lub dotyczących zatrudnienia.

Zaktualizowane, bardziej szczegółowe zalecenie dotyczące wyzwań w obszarze reform i inwestycji związanych z energią wykorzystywane jest podczas prac nad dokończeniem rozdziałów REPowerEU i stanowi wytyczne dla państw członkowskich podczas aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu. Rozdziały dotyczące REPowerEU jako część RRP, wraz z towarzyszącym dodatkowym finansowaniem, powinny należycie uwzględniać wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych, mające związek z REPowerEU¹⁶.

¹⁵ Opracowane przez Komisję tabele wskaźników odporności mają na celu przedstawienie całościowej oceny odporności w UE i jej państwach członkowskich. Odporność ocenia się jako zdolność do skutecznego realizowania celów polityki pomimo wyzwań.

Zalecenia krajowe zapewnią państwom członkowskim wytyczne dotyczące kluczowych wyzwań, które w pierwotnych RRP uwzględniono tylko częściowo lub których nie uwzględniono wcale, oraz pomogą im w realizacji planu przemysłowego Zielonego Ładu na szczeblu krajowym i regionalnym.

4. ZWIĘKSZANIE KONKURENCYJNOŚCI I WYDAJNOŚCI W SPOSÓB SPRZYJAJĄCY WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU – PRZEGLĄD ZIDENTYFIKOWANYCH WSPÓLNYCH WYZWAŃ

Oprócz terminowej realizacji reform i inwestycji objętych RRP państwa członkowskie muszą sprostać różnym istniejącym lub pojawiającym się, wspólnym i specyficznym dla poszczególnych krajów wyzwaniom.

4.1. Stabilność makroekonomiczna

Wpływ wysokiej inflacji stwarza podatność na nowe zagrożenia w kontekście konieczności zmniejszenia długu publicznego. Skoordynowane działania w ramach polityki na poziomie UE i na szczeblu krajowym pomogły złagodzić wpływ pandemii COVID-19 oraz wzrostu cen energii i jego skutków gospodarczych i społecznych, zwłaszcza na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji. Kryzysy te doprowadziły jednak do zwiększenia długu publicznego w kilku państwach członkowskich. W ostatnim czasie, środki polityki fiskalnej wprowadzone w 2022 r., aby zaradzić kryzysowi energetycznemu, spowodowały znaczne koszty budżetowe. Według prognozy gospodarczej Komisji z wiosny 2023 r. koszty netto tych środków wyniosły 1,2 % rocznego PKB UE w 2022 r. i kwota ta będzie podobna w 2023 r. Polityka fiskalna powinna być rozważna, aby zapewnić stabilność długu, a przez to wspierać także politykę pieniężną. Równolegle, różnice pod względem stóp inflacji oraz zaostrzenie warunków finansowych zwiększyły podatność na zagrożenia makroekonomiczne.

Silna koordynacja polityki fiskalnej UE i strefy euro odgrywa zasadniczą rolę w zapewnieniu spójnego połączenia polityki fiskalnej i pieniężnej i ułatwiać będzie wypełnianie zadań polityki pieniężnej. W latach 2023 i 2024 należy prowadzić rozważną politykę fiskalną, aby kłaść nacisk na średnioterminową stabilność długu, przy jednoczesnym zwiększeniu wzrostu potencjalnego oraz zapewnieniu zielonej i cyfrowej transformacji w sposób zrównoważony i odporny. W zależności od sytuacji państwa członkowskie powinny utrzymywać dług na ostrożnym poziomie lub zapewniać realistyczną i ciągłą redukcję długu w perspektywie średnioterminowej. Korekta fiskalna na 2024 r. powinna być spójna z obowiązującym prawodawstwem na mocy paktu stabilności i wzrostu i wszystkie państwa członkowskie powinny utrzymać lub obniżyć deficyt poniżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB. Jak zaznaczono w komunikacie Komisji „Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r.” z dnia 8 marca 2023 r.¹⁷, komponent fiskalny proponowanych zaleceń

¹⁶ Więcej informacji na temat rozdziałów dotyczących REPowerEU oraz ich powiązania z zaleceniami krajowymi można znaleźć w publikacji: „Wytyczne dotyczące planów odbudowy i zwiększania odporności w kontekście REPowerEU” (Dz.U. C 80 z 3.3.2023, s. 1).

¹⁷ COM(2023) 141 final.

krajowych uwzględnia te elementy wniosków ustawodawczych z dnia 26 kwietnia 2023 r., które są spójne z obowiązującym prawodawstwem.

Należy zacząć wycofywać środki fiskalne wprowadzone w reakcji na wstrząs spowodowany wzrostem cen energii. Stały spadek cen surowców energetycznych prowadzi do obniżenia inflacji ogólnej z najwyższego poziomu odnotowanego w październiku 2022 r., ale inflacja bazowa pozostaje wysoka i wciąż rośnie. W tej sytuacji przedłużające się nieukierunkowane wsparcie fiskalne dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw nasila presję inflacyjną. W związku z tym rośnie prawdopodobieństwo dalszego zaostrzenia polityki pieniężnej przez banki centralne, co wywołałoby presję na stabilność finansową. Jeżeli ponowne podwyżki cen energii wymagać będą zastosowania środków wsparcia, środki te powinny być ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji i możliwe do udźwignięcia przez budżet oraz powinny zachować zachęty do oszczędzania energii. Ponadto państwa członkowskie powinny poprawić jakość i strukturę finansów publicznych, w dalszym ciągu chronić inwestycje finansowane ze środków krajowych oraz zapewniać skuteczne wykorzystanie RRF i innych funduszy UE, takich jak program InvestEU, w szczególności mając na względzie zieloną i cyfrową transformację oraz potrzebę wzmocnienia celów dotyczących odporności gospodarczej i społecznej UE. Jeżeli chodzi o niszczycielskie powodzie, które nawiedziły Włochy w maju 2023 r., koszty bezpośredniego wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych udzielonego w związku z tymi powodziąmi zostaną uwzględnione w kolejnych ocenach zgodności i będą co do zasady uznawane za środki jednorazowe i tymczasowe.

W związku z dużą niepewnością co do perspektyw makroekonomicznych Komisja uważa, że wiosną bieżącego roku nie należy podejmować decyzji o objęciu państw członkowskich procedurą nadmiernego deficytu, co zaznaczyła już w komunikacie z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki fiskalnej na 2024 r. Komisja proponuje jednak 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. Państwa członkowskie powinny mieć to na uwadze podczas wykonywania budżetu na 2023 r. i w czasie przygotowywania jesienią tego roku projektów planów budżetowych na 2024 r.

Zrównoważona struktura podatkowa, skuteczne narzędzia zwalczania strategii agresywnego planowania podatkowego oraz lepsze przestrzeganie przepisów podatkowych przyczyniają się do sprawiedliwego traktowania podatników i skutecznego finansowania usług użyteczności publicznej. Przesunięcie części obciążenia podatkowego z opodatkowania pracy na inne rodzaje podatków, w tym podatki środowiskowe i podatki od nieruchomości, przy należyтым uwzględnieniu efektu dystrybucyjnego takiego przesunięcia, mogłoby wspierać zieloną transformację oraz pobudzać zrównoważony wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Strategie agresywnego planowania podatkowego stosowane przez przedsiębiorstwa lub osoby fizyczne w jednym państwie członkowskim mogą mieć negatywny wpływ na resztę UE. Konieczne są więc zdecydowane i skoordynowane działania. Ważnym krokiem było przyjęcie dyrektywy UE w sprawie minimalnego podatku (filar 2), zgodnie z którą do końca 2023 r. ma

zostać wprowadzona minimalna efektywna stawka podatkowa w wysokości 15 %¹⁸. Podobnie, dalsza modernizacja i cyfryzacja administracji podatkowej powinny jeszcze bardziej ograniczyć koszty przestrzegania przepisów i zwiększyć dochody podatkowe.

Zaostrzone warunki finansowe zwiększyły podatność na zagrożenia i ryzyko w niektórych państwach członkowskich, a różnice w wysokości inflacji w obrębie UE mogą być przyczyną presji konkurencyjnej. Wysoki wzrost nominalnego PKB napędzany inflacją przyczynia się do ograniczenia relacji długu do PKB w sektorze publicznym i prywatnym w perspektywie krótkoterminowej, natomiast wyższe stopy procentowe tylko stopniowo przekładają się na koszty obsługi zadłużenia. Zaostrzenie warunków finansowania zwiększa jednak ryzyko związane z wysokim poziomem zadłużenia. W 2022 r. w kilku państwach członkowskich odnotowano silny wzrost cen nieruchomości mieszkalnych, ale trend ten zaczął spowalniać w miarę presji wywieranej na dochody i rosnących stóp procentowych. Jednocześnie różnice stóp inflacji, wraz ze wzrostem marż zysku i kosztów pracy, mogą prowadzić do spadku konkurencyjności kosztowej w niektórych gałęziach gospodarki i regionach. Deficyt obrotów bieżących wzrósł w niektórych państwach członkowskich, co jest związane z dużo wyższymi cenami importowymi energii, a w niektórych przypadkach także z silnym popytem krajowym.

Ostatnie podwyżki stóp procentowych wzbudziły obawy dotyczące podatności na zagrożenia w sektorze finansowym, co wymaga starannego monitorowania. Ważnym krokiem na drodze do zapewnienia stabilności makrofinansowej są postępy UE w zakresie wzmocnienia nadzoru bankowego i dokończenia budowy unii bankowej¹⁹. Zmniejsza się ponadto poziom kredytów zagrożonych i kontynuowane są działania w celu dalszego jego zmniejszania, zaś wzrost stóp procentowych poprawia rentowność sektora bankowego. Rosnące oprocentowanie kredytów hipotecznych i pogorszenie zdolności kredytowej na skutek spadku realnego dochodu gospodarstw domowych wywierają jednak presję na obniżenie cen nieruchomości mieszkalnych w niektórych państwach. W sektorze nieruchomości komercyjnych w niektórych państwach odnotowano podobne spadki w warunkach wyższych kosztów finansowania i mniejszego stopnia wykorzystania tych nieruchomości. W tej sytuacji nadal ważne jest monitorowanie jakości aktywów, aktywne i terminowe nawiązywanie współpracy z dłużnikami w trudnej sytuacji (zwłaszcza rentownymi), dalsza poprawa skuteczności ram dotyczących niewypłacalności oraz rozwój rynków wtórnych dla kredytów zagrożonych. W szerszym ujęciu, wyzwania związane z cyfryzacją utrzymują się, a w niektórych obszarach nawet się nasiliły, o czym świadczą coraz częstsze cyberincydenty na dużą skalę. Należy odpowiednio monitorować zagrożenia związane z pozabankowym pośrednictwem finansowym oraz zagrożenia, jakie mogą się pojawić na skutek szerszego wykorzystania zdecentralizowanych finansów, i podejmować właściwe działania. We wszystkich tych kwestiach niezwykle istotna

¹⁸ Dyrektywa Rady (UE) 2022/2523 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii (Dz.U. L 328 z 22.12.2022, s. 1). Komisja pracuje też nad konkretnymi inicjatywami, w tym BEFIT i FASTER, i zaproponowała szereg środków mających zmodernizować unijny system podatku od wartości dodanej (COM(2022) 701, COM(2022) 703 i COM(2022) 704) w celu uproszczenia przepisów podatkowych, zmniejszenia biurokracji i ograniczenia agresywnego planowania podatkowego i praktyk unikania opodatkowania.

¹⁹ UE kończy też negocjacje w sprawie pakietu bankowego, a Komisja przyjęła niedawno wniosek mający na celu poprawę stosowalności ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów dla mniejszych i średniej wielkości banków (COM(2023) 225 final).

jest współpraca między krajowymi i unijnymi organami nadzoru, a także współpraca z EBC i międzynarodowymi organami regulacyjnymi.

W kontekście procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej Komisja stwierdziła podatności na zagrożenia związane z zakłóceniami lub nadmiernymi zakłóceniami równowagi makroekonomicznej w 11 państwach członkowskich. W przypadku sześciu państw członkowskich występujące w ostatnim czasie podatności na zagrożenia wydają się być obecnie ograniczone i mieć charakter tymczasowy. W ramce 2 podsumowano ustalenia dotyczące zakłóceń równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich; więcej informacji na ten temat przedstawiono w dodatku 4.

Ramka 1: Aktualne informacje na temat nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu

W ramach pakietu europejskiego semestru z wiosny 2023 r. Komisja przyjęła sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE w odniesieniu do 16 państw członkowskich. Są to Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Estonia, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Węgry, Malta, Austria, Polska, Słowenia, Słowacja i Finlandia. W sprawozdaniu oceniono, czy państwa te – z wyjątkiem Finlandii – spełniają kryterium deficytu. W przypadku Bułgarii, Niemiec, Estonii, Słowenii i Słowacji sprawozdanie przygotowano ze względu na zaplanowanie na 2023 r. deficytu przekraczającego określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB, podczas gdy w przypadku pozostałych państw członkowskich wiązało się to z odnotowaniem w 2022 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczającego 3 % PKB. Ponadto w przypadku Francji, Włoch i Finlandii w sprawozdaniu oceniono – na podstawie danych dotyczących wyniku budżetu – czy kraje te spełniły w 2022 r. kryterium długu.

Zgodnie z komunikatem z dnia 8 marca 2023 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki fiskalnej na 2024 r. Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r. Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie, wraz utrzymującymi się skutkami makroekonomicznymi i fiskalnymi pandemii COVID-19, stwarza niepewność, w tym w odniesieniu do wytyczenia szczegółowej ścieżki polityki fiskalnej. W przypadku państw członkowskich, w których wskaźnik zadłużenia przekracza wartość referencyjną wynoszącą 60 % PKB, Komisja przyjmuje, w ramach oceny wszystkich istotnych czynników, że zapewnienie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu oznaczałoby zbyt trudny i skoncentrowany na wstępie wysiłek fiskalny, który może zagrozić wzrostowi gospodarczemu. W związku z tym zapewnianie zgodności z wartością odniesienia dotyczącą redukcji długu nie jest, zdaniem Komisji, uzasadnione w obecnych warunkach gospodarczych.

Rumunia jest jedynym państwem członkowskim, które jest objęte procedurą nadmiernego deficytu, przy czym wynika to z sytuacji przed pandemią. 3 kwietnia 2020 r. Rada stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Rumunii na podstawie nadmiernego deficytu zaplanowanego w 2019 r. W swoim zmienionym zaleceniu z 17 czerwca 2022 r. Rada wezwała Rumunię do zlikwidowania nadmiernego deficytu najpóźniej do 2024 r. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Rumunii w 2022 r. był zgodny z zaleceniem Rady. Jednocześnie jednak korekta salda strukturalnego była poniżej poziomu zalecanego przez Radę, zaś stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto przekraczała zalecany poziom. Procedura pozostaje w zawieszeniu.

Komisja będzie kontynuować monitorowanie sytuacji gospodarczej i budżetowej państw członkowskich. Jesienią Komisja przyjmie opinie w sprawie projektów planów budżetowych

Ramka 2: Zakłócenia równowagi makroekonomicznej w państwach członkowskich

Komisja oceniła występowanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej w 17 państwach członkowskich wybranych do szczegółowej oceny sytuacji w sprawozdaniu przedłożonym w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r. W 10 spośród tych państw członkowskich w ostatnim rocznym cyklu nadzoru w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej stwierdzono występowanie zakłóceń równowagi lub nadmiernych zakłóceń równowagi. Uznano, że w pozostałych 7 państwach występuje ryzyko nowo pojawiających się zakłóceń równowagi. W ramach tegorocznego cyklu nadzoru i w celu zebrania informacji na potrzeby stwierdzenia zakłóceń i nadmiernych zakłóceń równowagi w tegorocznych szczegółowych ocenach sytuacji Komisja zbadała wpływ wspólnych wstrząsów na gospodarki wybranych państw członkowskich i opublikowała trzy noty tematyczne – dotyczące inflacji, cen nieruchomości mieszkalnych i stabilności zewnętrznej^[1].

W obliczu wysokiej inflacji ocena podatności na zagrożenia makroekonomiczne naznaczona jest niepewnością. Jeżeli zróżnicowana dynamika inflacji się utrzyma, może to podważyć konkurencyjność kosztową w państwach członkowskich o wysokiej inflacji, czego skutkiem mogą być rosnące podatności na zagrożenia. Jednocześnie wysoka inflacja niesie za sobą ryzyko zaostrzenia warunków finansowania. Inflacja wywołuje też niepożądane skutki dystrybucyjne. Przywrócenie w całej UE niskich i zbieżnych stóp inflacji zmniejszyłoby te obawy. Podobnie silny wzrost cen nieruchomości mieszkalnych od 2020 r., wraz z gwałtownym zwiększeniem kosztów finansowania i presją na realne dochody gospodarstw domowych, zwiększa prawdopodobieństwo korekty cen, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których ceny na rynku nieruchomości są w większym stopniu zawyżone.

Ponownie notuje się tendencję spadkową w przypadku długotrwałych zakłóceń równowagi związanych z zadłużeniem sektora prywatnego i długiem publicznym, czemu sprzyja nominalny wzrost gospodarczy, w szczególności wysoka inflacja. Wskaźniki zadłużenia sektora prywatnego i długu publicznego zmniejszają się, ponieważ wzrost nominalnego PKB wywiera silny efekt mianownika. Zaostrzenie warunków finansowania zwiększa ryzyko, zwłaszcza w państwach i w sektorach, w których przeważają zmienne stopy procentowe lub potrzeby w zakresie (re)finansowania są większe; zmienność kursów walutowych może negatywnie wpływać na zdolność obsługi zadłużenia w przypadku długów w walutach zagranicznych. Jeżeli chodzi o rachunek zewnętrzny, wysoki wzrost nominalnego PKB ogranicza pozycję zewnętrzną państw pod względem PKB, zaś ostry spadek bilansu handlowego spowodował ogólne zmniejszenie salda obrotów bieżących, także w przypadku państw będących wierzycielami netto. Przewiduje się jednak, że dalsze obniżki cen energii z najwyższych poziomów odnotowanych w połowie 2022 r. poprawią saldo obrotów bieżących w 2023 r., zarówno w przypadku deficytów, jak i nadwyżek, przy czym niektóre państwa członkowskie wciąż notują znaczne deficyty i nadwyżki obrotów bieżących. Sektor bankowy dobrze zniósł pandemię, a poziom kredytów zagrożonych nadal się obniża, zwłaszcza w państwach, w których był on najwyższy.

^[1] „External Sustainability Analysis” [Analiza stabilności zewnętrznej], *European Economy-Institutional Papers* 196; „Housing Market Developments” [Zmiany na rynku nieruchomości mieszkalnych], *European Economy-Institutional Papers* 197; „Inflation Differentials in Europe and Implications for Competitiveness” [Różnice w poziomie inflacji w Europie i ich konsekwencje dla konkurencyjności], *European Economy-Institutional Papers* 198.

Komisja podjęła szereg decyzji w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Na Cyprze podatność na zagrożenia maleje, prowadząc do poprawy klasyfikacji zakłóceń równowagi. Na Węgrzech natomiast podatność na zagrożenia wzrosła do tego stopnia, że stwierdzono na nowo występowanie zakłóceń równowagi. W niektórych państwach członkowskich, które w ostatnich latach po raz pierwszy poddano szczegółowej ocenie sytuacji, nie stwierdzono zakłóceń równowagi na tym etapie. W pozostałych państwach członkowskich objętych analizą rozwój sytuacji jest na ogół korzystny, ale utrzymują się istotne wyzwania. Wdrożenie zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru oraz programów politycznych ujętych w RRP powinno sprzyjać dalszemu ograniczaniu podatności na zagrożenia makroekonomiczne.

– Na Cyprze notuje się zakłócenia równowagi, które do 2022 r. były nadmierne, teraz jednak podatność na zagrożenia związane z zadłużeniem prywatnym, publicznym i zewnętrznym ogólnie maleje, choć wciąż budzi obawy.

– Na Węgrzech obecnie stwierdza się występowanie zakłóceń równowagi. Istnieje ryzyko pogorszenia sytuacji i zakłócenia te w przyszłości mogą stać się nadmierne, jeżeli w trybie pilnym nie zostaną podjęte działania w ramach polityki.

– Niemcy, Hiszpania, Francja, Niderlandy, Portugalia, Rumunia i Szwecja nadal odnotowują zakłócenia równowagi.

– W Rumunii istnieje ryzyko pogorszenia sytuacji i zakłócenia te w przyszłości mogą stać się nadmierne, jeżeli w trybie pilnym nie zostaną podjęte działania w ramach polityki. Z drugiej strony maleją podatności na zagrożenia w Niemczech, Hiszpanii, Francji i Portugalii, do tego stopnia, że kontynuacja tych trendów w przyszłym roku może być podstawą do wydania decyzji stwierdzającej brak zakłóceń równowagi.

– W Grecji i we Włoszech nadal występują nadmierne zakłócenia równowagi, ale podatności na zagrożenia wydają się zmniejszać, między innymi dzięki postępom polityki.

– W przypadku Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Luksemburga i Słowacji nie stwierdza się występowania zakłóceń równowagi, ponieważ ogólnie podatności na zagrożenia wydają się być obecnie ograniczone.

W dodatku 4 przedstawiono szczegółowe informacje na temat kwestii specyficznych dla 17 państw członkowskich objętych oceną.

4.2. Energia i zrównoważenie środowiskowe

Pomimo osiągnięć w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii w ostatnich miesiącach przygotowania do następnej zimy nie pozwalają spocząć na laurach. W ostatnim roku UE poczyniła niezwykle postępy w zakresie oszczędności energii, dywersyfikacji dostaw energii oraz optymalizacji istniejącej infrastruktury. Zużycie gazu ziemnego w UE w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. spadło o 17,7 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tych

samych miesiącach w latach 2017–2022²⁰. Udział importu gazu rurociągowego z Rosji w łącznym imporcie gazu do UE spadł do 7 % w styczniu 2023 r. z historycznego poziomu około 50 %. Jest to efektem połączenia różnych środków zastosowanych przez UE i rządy krajowe, a także strukturalnych zmian popytu, jak również wysokich cen. Wiodącą rolę w zastąpieniu gazu rosyjskiego odegrał transportowany drogą morską skroplony gaz ziemny (LNG), którego objętość wzrosła gwałtownie z 81 mld m³ w 2021 r. do około 135 mld m³ w 2022 r. Nowe projekty LNG powinny jeszcze bardziej zwiększyć możliwości importu LNG do UE, przy jednoczesnym uniknięciu niepotrzebnego uzależnienia od jednego dostawcy w przyszłości. Potencjalne całkowite wstrzymanie dostaw gazu z Rosji, incydenty dotyczące infrastruktury, susze i nieplanowane konserwacje elektrowni mogą stwarzać trudności dla bezpieczeństwa dostaw w UE, co wymaga zachowania stałej czujności. W 2023 r. pierwsze wspólne zakupy gazu oraz intensywniejsze kontakty z alternatywnymi dostawcami gazu wzmocnią działania na rzecz dywersyfikacji dostaw za pomocą LNG. Przewiduje się ponadto, że środki zawarte w rozdziałach dotyczących REPowerEU w RRP państw członkowskich wraz z programami polityki spójności, dochodami z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, wsparciem finansowym z funduszu innowacyjnego i funduszu modernizacyjnego oraz programu InvestEU, przyczynią się do bezpieczeństwa energetycznego, ponieważ pobudzać będą wytwarzanie czystej energii i efektywność energetyczną oraz zachęcać do ograniczenia zapotrzebowania na energię, a także przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu i eliminować wąskie gardła utrudniające wewnętrzny i transgraniczny przesył i dystrybucję energii. W dalszym ciągu istotne jest też usprawnienie inwestycji, uproszczenie procedur udzielania zezwoleń oraz eliminowanie barier, aby umożliwić wykorzystanie odnawialnych źródeł energii i ich integrację z siecią. Należy również podejmować działania wspierające magazynowanie energii elektrycznej i odporność sieci, aby sprostać coraz większej zmienności podaży i popytu.

Przyjęcie dużej części pakietu „Gotowi na 55” oznacza, że obecnie należy się skupić na wdrażaniu środków zmierzających do osiągnięcia celów w dziedzinie klimatu, energii i transportu. Pakiet zapewnia równowagę między środkami dotyczącymi cen, a celami, normami i wsparciem z myślą o osiągnięciu celu klimatycznego na 2030 r. wyznaczonego w Europejskim prawie o klimacie. Bardziej ambitne cele w dziedzinie klimatu, transportu i energii na 2030 r. oraz decyzja UE o ograniczeniu zależności od rosyjskich paliw kopalnych sugerują, że zielona transformacja powinna nadal przyspieszać. Kolejnym wyzwaniem jest stałe wdrażanie planowanych lub uzgodnionych środków. Jednocześnie do osiągnięcia bardziej ambitnych celów na 2030 r. konieczne jest określenie nowych środków z zakresu polityki klimatycznej i energetycznej. Sprzyjać będzie temu aktualizacja krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu państw członkowskich. Plany, które powinny uwzględniać najnowsze zalecenia krajowe²¹, zapewniają krótko-, średnio- i długoterminową przewidywalność inwestycji i mają zasadnicze znaczenie dla uruchamiania inwestycji na dużą skalę niezbędnych do osiągnięcia celów klimatycznych na lata 2030 i 2050²². Większe wysiłki są konieczne w większości obszarów, takich jak przystosowanie się do zmiany klimatu (m.in. w przypadku zrównoważonej gospodarki wodnej), systemy żywnościowe (m.in. ochrona gleby i powstrzymanie utraty bioróżnorodności) i inne sektory użytkowania gruntów. Równocześnie państwa członkowskie

²⁰ Eurostat, 19 kwietnia 2023 r.

²¹ Zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych dla państw członkowskich dotyczących aktualizacji krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu na lata 2021–2030 (C-2022/9264 final).

²² Zob. także: COM(2022)83 final i SWD(2022) 230 final.

muszą realizować pozostałe cele polityki w dziedzinie środowiska uzgodnione na poziomie UE, w tym eliminację zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby. Szacuje się, że roczna luka inwestycyjna w osiągnięciu unijnych celów środowiskowych poza klimatem i energią wynosi 110 mld EUR²³. W planowaniu budżetowym powinno się uwzględnić zobowiązania warunkowe związane z ryzykiem klimatycznym i rozwijać należyte praktyki ekologicznego planowania budżetu, aby przekierowywać inwestycje publiczne, konsumpcję i opodatkowanie na zielone priorytety.

Wzmocnienie zielonej transformacji unijnego przemysłu ograniczy ogólną zależność UE od paliw kopalnych i zwiększy odporność na wstrząsy związane z dostawami energii. Wiele przedsiębiorstw, w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz firmy działające w sektorach energochłonnych, boleśnie odczuło podwyżki cen energii, nawet po uwzględnieniu wsparcia rządowego. Polityka powinna w dalszym ciągu skupiać się na promowaniu zielonej transformacji w obszarach takich jak efektywność energetyczna procesów przemysłowych i procesów wytwarzania oraz budynków, dekarbonizacja przemysłu oraz gospodarka o obiegu zamkniętym²⁴. Maksymalizować należy efekt synergii z transformacją cyfrową. Państwa członkowskie z pomocą swoich RRP powinny nadal inwestować w wodór odnawialny w zastosowaniach przemysłowych, w których redukcja emisji jest problematyczna, oraz w niektórych sektorach transportowych, np. transporcie drogowym, morskim i lotniczym. Ponadto dalsze ograniczanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska oraz włączenie zasady „zanieczyszczający płaci” przyczyniłoby się do internalizacji kosztów degradacji środowiska naturalnego i zachęcałoby do efektywnego gospodarowania zasobami i wydajności. Aby zapewnić, by żadna osoba i żaden region nie pozostały w tyle, uwzględnić należy skutki dystrybucyjne, terytorialne i społeczne. Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji powinien być dobrze wykorzystywany, m.in. do wspierania zmiany i podnoszenia kwalifikacji, aby przyczyniał się do sprawiedliwej transformacji na terytoriach najbardziej dotkniętych jej skutkami.

Działania państw członkowskich zmierzające do skrócenia i uproszczenia procedur udzielania zezwoleń mają decydujące znaczenie dla przyspieszenia wytwarzania i wykorzystania energii odnawialnej i innych rozwiązań neutralnych emisyjnie. Długotrwałe i skomplikowane procedury udzielania zezwoleń na poziomie krajowym stanowią istotne wąskie gardło w wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii w większości państw członkowskich. W 2022 r. Grupa Zadaniowa ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku²⁵ na podstawie zgłoszeń od przedsiębiorstw dokonała przeglądu około 170 barier proceduralnych w udzielaniu zezwoleń na odnawialne źródła energii w państwach członkowskich i uzgodniła wyeliminowanie ponad 80 z nich. Do przykładów takich barier należą: długotrwałe procedury, niedobór pracowników w organach wydających zezwolenia, rozdrobniony proces podejmowania decyzji i brak koordynacji; prowadzą one do niespójnych decyzji i zróżnicowanych terminów w poszczególnych regionach.

²³ COM(2022) 438 final.

²⁴ Przyspieszenie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym może zwiększyć otwartą strategiczną autonomię UE i przyczynić się znacząco do oszczędności energii pierwotnej.

²⁵ [Grupa Zadaniowa ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku \(2022\), Sprawozdanie za lata 2021–2022](#)

Szybszy rozwój i modernizacja infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej energii elektrycznej, w tym transgranicznych połączeń wzajemnych, jest kluczowym warunkiem znacznego zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii i dalszej elektryfikacji zapotrzebowania na energię. Państwa członkowskie powinny skupić działania na nowych długo- i krótkoterminowych instalacjach magazynowania energii, aby zapewnić elastyczność i bezpieczeństwo dostaw w systemach energetycznych o dużym udziale odnawialnych źródeł energii o zmiennej wydajności. Ambitny cel państw członkowskich w zakresie wykorzystania energii z morskich źródeł odnawialnych (111 GW do 2030 r.) oznacza konieczność szybkiego rozwoju kluczowych sieci przesyłowych energii morskiej oraz niezbędnego wzmocnienia sieci lądowych.

Duże i innowacyjne zdolności produkcyjne w zakresie łańcuchów wartości czystych technologii przyczynią się do przyspieszenia zielonej transformacji. Aby zwiększyć odporność i konkurencyjność technologii neutralnych emisyjnie w UE oraz sprawić, by unijny system energetyczny był bardziej bezpieczny i zrównoważony, w marcu 2023 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący aktu w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie²⁶. W tym samym czasie państwa członkowskie muszą w większym stopniu wykorzystywać pulę talentów, aktywa intelektualne i zdolności przemysłowe oraz dalej zachęcać inwestorów prywatnych do uczestnictwa w unijnych przedsiębiorstwach typu start-up i zwiększania skali innowacji²⁷. Państwa członkowskie powinny też skupić się na pokonywaniu trudności związanych z niedoborem wykwalifikowanych pracowników w różnych segmentach czystych technologii energetycznych. Wzmocnienie konkurencyjności sektora czystej energii ma zasadnicze znaczenie dla realizacji planu REPowerEU i bardziej długoterminowych celów UE²⁸.

Produkcja czystych technologii musi zabezpieczyć dostęp do surowców krytycznych, w tym za pomocą dywersyfikacji, recyklingu i zastępowania. Osiągnięcie unijnych celów zielonej i cyfrowej transformacji wymaga dostępu do bezpiecznych, zrównoważonych i zdywersyfikowanych źródeł surowców krytycznych, ograniczenia zależności od pojedynczych dostawców oraz tworzenia bezpiecznych i zrównoważonych łańcuchów dostaw na potrzeby wydobywania, przetwórstwa i rafinacji oraz recyklingu. W tym kontekście zasadnicze znaczenie będzie miało wykorzystanie i rozszerzenie współpracy z partnerami handlowymi UE, m.in. przez angażowanie się we wzajemnie korzystne partnerstwa strategiczne z rynkami wschodzącymi i gospodarkami rozwijającymi się. Rozwiązania i modele biznesowe gospodarki o obiegu zamkniętym stwarzają również znaczące możliwości realizacji celów strategicznej autonomii z poszanowaniem środowiska naturalnego. Projektowanie uwzględniające zdolność do recyklingu, recykling i transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym stanowią priorytety aktu w sprawie surowców krytycznych²⁹. Państwa członkowskie powinny ten akt uzupełnić środkami dotyczącymi na przykład magnezów trwałych i ponownego wykorzystania odpadów wydobywczych. Należy opracować spójne strategie, które nie tylko eliminują przeszkody, ale także promują poszukiwanie, wydobywanie, przetwarzanie i recykling surowców w całej Europie. Ujmując bardziej ogólnie, przejście przemysłu UE na obieg zamknięty jeszcze

²⁶ COM(2023) 62 final.

²⁷ Zob. także COM(2022) 332 final.

²⁸ COM(2022) 643 final.

²⁹ COM(2023) 160 final.

się nie urzeczywistniło, a produktywność zasobów wzrosła jedynie marginalnie w latach 2012–2021.

4.3. Wydajność

Dobrze funkcjonujący jednolity rynek ogranicza luki w wydajności i konkurencyjności między państwami członkowskimi i regionami w UE. Od momentu powstania trzy dekady temu jednolity rynek stanowi fundament dobrobytu Europy. Unijne przedsiębiorstwa wykorzystują dla swoich produktów „rynek krajowy” obejmujący ponad 450 mln konsumentów i mają łatwiejszy dostęp do szerokiego zakresu dostawców i niższych kosztów jednostkowych, zaś obywatele UE czerpią korzyści z większej liczby innowacji, niższych cen i wyższych norm bezpieczeństwa i ochrony środowiska dzięki konkurencji między przedsiębiorstwami³⁰. Jednolity rynek chroni też UE przed dużymi wstrząsami popytowymi i podażowymi oraz może pomóc w ograniczeniu presji cenowych w okresach wysokiej inflacji. W perspektywie średnio- i długoterminowej może też pomóc zaradzić podatnościom na zagrożenia związane z łańcuchem dostaw oraz wspierać zwiększanie zdolności na potrzeby dwójakiej transformacji oraz odporności i bezpieczeństwa UE. Choć jednolity rynek ma fundamentalne znaczenie dla globalnej atrakcyjności UE, średni wzrost wydajności w ostatnich dziesięcioleciach spowolnił i był słabszy niż w innych dużych gospodarkach, co ogranicza konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw³¹. W kilku państwach członkowskich i regionach UE wydajność jest faktycznie w zastoju, czego skutkiem są coraz większe różnice, zwłaszcza w obrębie państw członkowskich UE. Znaczne dysproporcje regionalne notuje się też pod względem dostępu do edukacji, badań naukowych i innowacji oraz mobilności, przy czym są one szczególnie wyraźne na obszarach wiejskich i najbardziej oddalonych, gdzie dostęp do podstawowych usług i usług wsparcia socjalnego jest na ogół utrudniony. Wdrożenie programów polityki spójności i RRP do 2026 r. przyczyni się znacząco do poprawy konkurencyjności i zwiększenia spójności UE. Oprócz środków dotyczących inwestycji, m.in. w ramach programu InvestEU, RRP obejmują także reformy mające na celu uproszczenie otoczenia regulacyjnego na szczeblu krajowym i regionalnym, przyspieszenie dostępu do finansowania oraz poprawę wzrostu i odporności MŚP przez zmianę i podnoszenie kwalifikacji pracowników lub wzmocnienie ich zdolności badawczo-rozwojowych.

Rzeczywisty jednolity rynek usług również przyniósłby znaczący wzrost wydajności. Rynki usług w UE zmagają się z szeregiem wyzwań, m.in. niską presją konkurencyjną, niższymi poziomami wydajności i stopami wzrostu w porównaniu z przemysłem wytwórczym, a także słabą integracją usług transgranicznych i niską mobilnością zawodową. Ograniczenie restrykcji regulacyjnych na szczeblu krajowym zwiększyłoby konkurencję, ułatwiłoby mobilność pracowników i rozszerzyłoby ofertę usług tam, gdzie są one najbardziej potrzebne. Wzmocniłoby też konkurencyjność przemysłu wytwórczego, który też zaopatruje się w wiele usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych i coraz częściej oferuje swoje produkty w połączeniu z usługami. Postępy w ograniczaniu barier regulacyjnych są jednak powolne, a w niektórych przypadkach reformy zostały cofnięte i utrzymuje się wysoki poziom restrykcji³². W wielu państwach członkowskich bariery regulacyjne są na przykład szczególnie częste

³⁰ COM(2023) 162 final.

³¹ COM(2023) 168 final.

³² COM(2021) 385 final.

w kluczowych usługach dla przedsiębiorstw (jak doradztwo prawne, księgowość i usługi architektoniczne). Sektor budownictwa, który ma kluczowe znaczenie dla zielonej transformacji, często boryka się z niepotrzebnie obciążającymi wymogami w zakresie pozwoleń i kwalifikacji. Rozdrobnienie odpowiedzialności oraz działalność zarezerwowana dla kilku zawodów i specjalizacji (w szczególności architektów i inżynierów lądowych) dodatkowo negatywnie wpływają na swobodny przepływ pracowników. W sektorze usług detalicznych w wielu państwach członkowskich poziom restrykcji pozostał niezmieniony lub nawet wzrósł w 2022 r. w porównaniu z 2018 r.³³

Usuwanie barier regulacyjnych zapewnia dobre rządy i poszanowanie praworządności, a jednocześnie zwiększa odporność instytucjonalną i usprawnia otoczenie działalności gospodarczej. Obecnie 60 % barier, z jakimi zmagają się przedsiębiorstwa w UE, jest tego samego rodzaju, co 20 lat temu. Większość z nich wiąże się z krajowymi praktykami regulacyjnymi i administracyjnymi, którymi mogą zająć się bezpośrednio państwa członkowskie. Korzyści wynikające z usunięcia samych tylko krajowych barier dla jednolitego rynku towarów i usług mogłyby przynieść całej gospodarce dodatkowe 713 mld EUR do końca 2029 r.³⁴ Reformy finansowane z RRF przyczyniają się do eliminowania przeszkód legislacyjnych i administracyjnych, w związku z tym Komisja wezwała państwa członkowskie do dalszego wzmocnienia reform w tym obszarze w ramach trwającej rewizji RRP. Stanowi to uzupełnienie prac wspomnianej powyżej Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku. Do rozwiązywania problemów związanych ze stosowaniem przepisów dotyczących jednolitego rynku coraz częściej wykorzystywany jest SOLVIT³⁵, zwłaszcza wśród podmiotów gospodarczych. Dobre rządy oraz poszanowanie praworządności, w szczególności niezależne, wysokiej jakości i efektywne systemy wymiaru sprawiedliwości³⁶, funkcjonujące i skuteczne systemy podatkowe, a także skuteczne ramy prawne dotyczące niewypłacalności oraz solidne ramy w zakresie przeciwdziałania korupcji i nadużyciom finansowym są również kluczowymi elementami, które składają się na gospodarkę służącą ludziom i przyczyniają się do poprawy otoczenia działalności gospodarczej. Komisja podejmie też na nowo starania o zrationalizowanie i uproszczenie wymogów w zakresie sprawozdawczości dla przedsiębiorstw i organów administracji, aby zmniejszyć te obciążenia o 25 %, nie podważając przy tym powiązanych celów politycznych.

Dobrze funkcjonujące rynki kapitałowe są niezwykle istotne dla finansowania zielonej i cyfrowej transformacji oraz wspierania odporności makroekonomicznej i otwartej strategicznej autonomii UE. Finansowanie publiczne, wraz z przyspieszeniem unii rynków kapitałowych, może uwolnić znaczne kwoty finansowania prywatnego niezbędnego dla dwójakiej transformacji. Mimo że od ogłoszenia inicjatywy unii rynków kapitałowych w 2015 r., poczyniono postępy, rynki kapitałowe UE są wciąż rozdrobnione i słabo rozwinięte, co świadczy o potrzebie dalszych konkretnych działań. W sytuacji rosnących stóp procentowych wiele przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, napotyka trudności w dostępie do finansowania. Opóźnienia w płatnościach, do których dochodzi jeszcze częściej z powodu wysokich cen energii, również

³³Komisja Europejska, Aktualizacja wskaźnika restrykcyjności w sektorze detalicznym z 2022 r. w przygotowaniu.

³⁴COM (2023) 162 final, 16.3.2023.

³⁵SWD(2022) 325 final.

³⁶Oprócz europejskiego semestru także opracowywane przez Komisję sprawozdanie na temat praworządności obejmuje w jednym z filarów funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości.

stanowią barierę dla odporności przedsiębiorstw, szczególnie MŚP. Wymaga to większych wspólnych wysiłków z zaangażowaniem decydentów i uczestników rynku w całej UE³⁷. Dalszy wzrost wydajności i konkurencyjności UE będzie efektem bardziej innowacyjnych i bezpiecznych systemów płatniczych oraz ram w zakresie otwartych finansów, które umożliwią czerpanie korzyści z cyfryzacji.

Cyfryzacja odgrywa ważną rolę w zwiększaniu konkurencyjności, ale wymaga pracowników o większych umiejętnościach cyfrowych, w tym dla MŚP, oraz dalszej cyfryzacji usług użyteczności publicznej. Społeczeństwo posiadające umiejętności cyfrowe zwiększa postęp technologiczny i napędza wydajność. Aby zwiększyć potencjał innowacyjny i konkurencyjność MŚP, niezbędna jest ich cyfryzacja. Można ją wspierać za pomocą kompleksowych działań, jak sugerują dwa niedawne wnioski dotyczące zaleceń Rady w sprawie cyfrowej edukacji i umiejętności³⁸, które przygotowano z pomocą usystematyzowanego dialogu na temat cyfrowej edukacji i umiejętności. Transformacja cyfrowa sektora instytucji rządowych i samorządowych, która obejmuje rozszerzenie zakresu i interoperacyjności usług publicznych online oraz dostępności otwartych danych, zwiększa efektywność przedsiębiorstw. Ponadto transformacja cyfrowa wzmacnia zieloną transformację, ponieważ technologie cyfrowe, jak np. dane i usługi satelitarne odgrywają istotną rolę w działaniach w dziedzinie klimatu³⁹. Program polityki „Droga ku cyfrowej dekadzie” zawiera plan działania prowadzący do uwolnienia potencjału transformacji cyfrowej UE, torując drogę do bardziej konkurencyjnej Europy.

Rynki zamówień publicznych potrzebują otwartej konkurencji, aby zapewniać optymalne wykorzystanie publicznych środków finansowych. W ostatnich latach rośnie liczba przetargów publicznych z tylko jedną ofertą. W 2022 r. odsetek takich przetargów na poziomie UE był najwyższy (37 %) od czasu przyjęcia w 2014 r. dyrektywy w sprawie zamówień publicznych⁴⁰. Konieczne są działania ze strony państw członkowskich, aby ograniczyć ten odsetek i stworzyć równe warunki działania. Udzielanie zamówień publicznych może wpływać stymulująco na łańcuchy dostaw dzięki dywersyfikacji popytu. Jeśli jest wykorzystywane w sposób strategiczny, uwzględniający nie tylko cenę, może też poprawiać jakość, odporność i zrównoważony charakter. Akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie powinien ułatwić innowacyjnym, zrównoważonym MŚP lub konsorcjom obejmującym MŚP udział w przetargach⁴¹. W miarę możliwości przetargi powinny być planowane w taki sposób, aby umożliwiały udział MŚP.

Innowacyjność jest jednym z najważniejszych czynników napędzających silniejszy wzrost wydajności, ale utrudnia ją szereg wąskich gardeł. Niedobory wysoko wykwalifikowanych pracowników w dziedzinie nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii i matematyki (STEM)

³⁷ W czerwcu 2023 r. Komisja Europejska opublikuje pakiet pomocy gospodarczej dla MŚP, a w ostatnim czasie przedłożyła wnioski dotyczące zwiększenia atrakcyjności i odporności usług rozliczeniowych UE, harmonizacji niektórych przepisów regulujących niewypłacalność przedsiębiorstw innych niż banki w całej UE oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych związanych z wchodzeniem na giełdę lub pozostaniem w obrocie giełdowym dla wszystkich przedsiębiorstw niezależnie od ich wielkości, a zwłaszcza dla MŚP: COM(2022) 696 final.

³⁸ COM(2023) 205 final; COM(2023) 206 final.

³⁹ Zob. np. plan działania UE na rzecz transformacji cyfrowej systemu energetycznego: COM(2022) 552.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65).

⁴¹ Zob. także Nowy europejski plan na rzecz innowacji: COM(2022) 332 final.

stanowią wspólne dla większości państw członkowskich wyzwanie, które hamuje potencjał wzrostu przedsiębiorstw, m.in. w wysoce innowacyjnych sektorach zaawansowanych technologii. Innowacyjność jest wysoce skoncentrowana w niektórych państwach członkowskich i regionach UE, zwłaszcza w regionach stołecznych i innych obszarach metropolitalnych, i pozostaje na dużo wyższym poziomie w Europie Północnej i Zachodniej. Osiąganie lepszych wyników w zakresie innowacyjności jest utrudnione z powodu szeregu niedociągnięć, takich jak niewystarczające lub nieregularne inwestycje publiczne w badania naukowe i rozwój, słabe powiązania między środowiskiem akademickim i przedsiębiorstwami w większości państw członkowskich lub nieskuteczne wsparcie publiczne na rzecz innowacji przedsiębiorstw. Niekorzystny wpływ na innowacje przełomowe ma na przykład brak przedsiębiorstw typu *scale-up*, trudności w dostępie do kapitału, obciążenia regulacyjne i bariery na jednolitym rynku. Wiele środków wdrażanych jest w ramach RRP. Inwestycje w ramach polityki spójności i inne inicjatywy, jak np. regionalne doliny innowacji, również pomogą w pokonaniu tych trudności.

4.4. Sprawiedliwość

Choć rynek pracy UE jak dotąd wykazuje się odpornością, wysoka inflacja i niepewność oddziałują na gospodarstwa domowe i mogą niekorzystnie wpłynąć na perspektywy na rynku pracy. Rynek pracy w UE odnotował rekordowy wskaźnik zatrudnienia [74,8 %] w [czwartym kwartale] 2022 r., co oznacza istotny postęp na drodze do osiągnięcia w 2030 r. docelowego wskaźnika zatrudnienia na poziomie co najmniej 78 %. Niedobory pracowników i kwalifikacji są znaczne i przekraczają poziom z 2019 r., ale w drugiej połowie 2022 r. zaczęły się zmniejszać w warunkach stale pozytywnego ogólnego funkcjonowania rynku pracy. Przewiduje się jednak, że spowolnienie gospodarcze przełoży się na słabszy rozwój sytuacji na rynku pracy w latach 2023 i 2024, podczas gdy utrzymują się duże dysproporcje regionalne na rynku pracy i w niektórych regionach wskaźnik zatrudnienia wynosi mniej niż 50 %. Jednocześnie wciąż notuje się znaczne luki w zatrudnieniu niektórych grup ludności, w tym kobiet i młodych ludzi. Gwałtowne podwyżki cen, zwłaszcza żywności, energii i transportu, wpłynęły na siłę nabywczą, szczególnie gospodarstw domowych o niskich i niższych średnich dochodach. Pozycje te zajmują większą część ich koszyka konsumpcyjnego, co wymaga dobrze ukierunkowanych środków polityki społecznej. W tym kontekście polityka płacowa odpowiednio reagująca na sytuację oraz skuteczne negocjacje zbiorowe mają kluczowe znaczenie dla wspierania adekwatnej dynamiki płac realnych, zwłaszcza w przypadku pracowników o niskich dochodach. W tym względzie ważną rolę odgrywają regularne aktualizacje minimalnego wynagrodzenia. Przyjęcie unijnej dyrektywy w sprawie wynagrodzeń minimalnych w UE⁴² stwarza sprzyjający impuls dla środków zapewniających adekwatne minimalne wynagrodzenia.

Aby złagodzić utratę siły nabywczej i zapobiegać zwiększeniu ryzyka ubóstwa, należy zabezpieczyć i wzmocnić systemy ochrony socjalnej, w tym ich adekwatność i zrównoważony charakter. Konieczne jest ciągłe monitorowanie sytuacji społecznej i szybkie reagowanie ze strony polityki, aby zapobiegać ubóstwu lub wykluczeniu społecznemu, w tym ubóstwu energetycznemu, oraz pogłębianiu się istniejących nierówności. W sytuacji rosnących

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 275 z 25.10.2022, s. 33).

kosztów utrzymania domykanie luki w dostępie do adekwatnych i zrównoważonych systemów ochrony socjalnej i włączenia społecznego odgrywa kluczową rolę w minimalizowaniu skutków wysokiej inflacji dla osób w trudnej sytuacji, wraz z dynamiką płac, która łagodzi utratę siły nabywczej, w szczególności pracowników o niskich dochodach. Mechanizmy strukturalne lub *ad hoc* umożliwiające dopasowanie świadczeń społecznych w reakcji na wysoką inflację są ważne dla zachowania adekwatności tych świadczeń, a jednocześnie zapewniają, by związane z tym koszty nie zagrażały stabilności fiskalnej. Systemy ochrony socjalnej i włączenia społecznego muszą też zachować zachęty do pracy oraz aktywnie promować uczestnictwo w rynku pracy i integrację na rynku pracy, w tym przez zintegrowane usługi dobrej jakości. Starzenie się społeczeństwa, obciążenia związane z chorobami przewlekłymi, nowe potrzeby zdrowotne i nowe technologie również wymagać będą utworzenia większej liczby miejsc pracy, ze zmiennym zestawem umiejętności, w sektorze opieki zdrowotnej i społecznej. Konieczna jest poprawa dostępu do przystępnej cenowo, dobrej jakości, zrównoważonej opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. E-zdrowie zmienia sposób uzyskiwania dostępu do opieki zdrowotnej i korzystania z jej świadczeń, co wymaga coraz wyższego poziomu umiejętności cyfrowych, a także większej wszechstronności pracowników sektora zdrowia.

Systemy kształcenia i szkolenia odgrywają kluczową rolę w ograniczaniu niedoborów pracowników i kwalifikacji oraz w zapobieganiu tym niedoborom. Największe niedobory pracowników notuje się obecnie w opiece zdrowotnej i długoterminowej, branży turystyczno-hotelarskiej, budownictwie, ICT i powiązanych zawodach, a także w sektorach kluczowych dla zielonej transformacji, jak np. odnawialne źródła energii i efektywność energetyczna. Oprócz zmian cyklicznych niedobory kwalifikacji odzwierciedlają zmiany strukturalne w gospodarce UE, w tym starzenie się społeczeństwa oraz będące w toku zieloną i cyfrową transformację, które prowadzą do zmieniających się wymogów w zakresie kwalifikacji. Jednocześnie niedobory te ujawniają istniejące słabości w systemach kształcenia i szkolenia. Choć maleje odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się, w niektórych państwach członkowskich wciąż jest wysoki. Już w 2018 r. co piąty piętnastolatek nie posiadał umiejętności podstawowych, a prawdopodobieństwo słabych wyników w nauce było prawie sześciokrotnie wyższe w przypadku młodzieży ze środowisk defaworyzowanych. W ostatnich kilku latach wzrosła presja na systemy kształcenia i szkolenia, ponieważ musiały one zmagać się ze skutkami pandemii, brakiem odpowiedniej infrastruktury cyfrowej i coraz większym niedoborem pracowników dydaktycznych na wszystkich poziomach kształcenia, zwłaszcza w przypadku przedmiotów najistotniejszych dla dwójakiej transformacji. Mimo rosnącej liczby osób z wyższym wykształceniem, odsetek absolwentów kierunków STEM (nauki przyrodnicze, technologia, inżynieria i matematyka) nie zaspokaja potrzeb rynku pracy w większości państw członkowskich. Poprawa jakości, inkluzywności i przydatności na rynku pracy systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach w całej Unii pozostaje kluczowym warunkiem silnych rynków pracy i sprawiedliwej transformacji. Podobnie zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy kobiet, osób młodych oraz grup niedostatecznie reprezentowanych i znajdujących się w trudnej sytuacji, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby ze środowisk migracyjnych i Romowie, nadal stanowi istotną możliwość zapewnienia wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i równości.

W szczególności coraz pilniejsza jest potrzeba rozwijania i nabywania umiejętności i kompetencji istotnych dla zielonej transformacji. Coraz ważniejsze staje się zapewnienie, by wszyscy pracownicy, zwłaszcza pracujący w sektorach i regionach bardziej dotkniętych

skutkami zielonej transformacji, mogli czerpać korzyści ze wzrostu zatrudnienia w gospodarce neutralnej dla klimatu. W świetle przyspieszonej transformacji energetycznej i technologicznej w kontekście unijnego planu przemysłowego Zielonego Ładu szczególnie poszukiwane będą profile zawodowe i techniczne. Państwa członkowskie zmagają się ze znacznymi i rosnącymi niedoborami pracowników, podczas gdy ograniczona oferta szkoleń w kluczowych sektorach może powodować wąskie gardła w procesie przechodzenia na gospodarkę neutralną dla klimatu. Problemy te są jeszcze większe w niektórych regionach peryferyjnych lub będących w gospodarczym zastoju. W tej sytuacji niezwykle istotne jest, by państwa członkowskie wspierały przewidywanie, nabywanie i zapewnianie umiejętności na potrzeby zielonej gospodarki, zgodnie z zaleceniami krajowymi i zaleceniem Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej, tak aby zaspokoić potrzeby rynku pracy i oferować wszystkim równe szanse. Promowanie podnoszenia i zmiany kwalifikacji pracowników sektora publicznego na wszystkich szczeblach (w tym administracji lokalnej) również przyspieszyłoby inwestycje i reformy niezbędne dla zielonej transformacji⁴³.

RRF i fundusze polityki spójności, w szczególności Europejski Fundusz Społeczny Plus, pomagają sprostać wyzwaniom dotyczącym systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach. Wspierane z tych funduszy środki obejmują: poprawę dostępu do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, reformy programów nauczania, modernizację szkolnictwa wyższego, ułatwianie przechodzenia z systemu edukacji na rynek pracy, tworzenie możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji – w szczególności umiejętności istotnych dla zielonej transformacji – oraz reformę i modernizację aktywnej polityki rynku pracy. Wspierając przyspieszoną zmianę kwalifikacji pracowników na umiejętności istotne dla zielonej transformacji, specjalne rozdziały dotyczące REPowerEU, które mają zostać włączone do istniejących RRP, zapewnią dodatkowe środki finansowe na reformy i inwestycje w tym obszarze. W połączeniu z tymi zwiększonymi inwestycjami, m.in. w ramach programu InvestEU, ambitna i zrównoważona polityka legalnej migracji, zaproponowana przez Komisję w pakiecie dotyczącym umiejętności i talentów⁴⁴ również może pomóc zaradzić niedoborom pracowników i kwalifikacji oraz uwolnić pełen potencjał siły roboczej w UE. Europejski Rok Umiejętności 2023 nada nowy impuls pozwalający włączyć do działania zainteresowane strony i zmobilizować finansowanie publiczne i prywatne, aby zaradzić niedoborom kwalifikacji oraz średnio- i długoterminowym niedoborom pracowników, w szczególności jeżeli chodzi o umiejętności cyfrowe i ekologiczne⁴⁵.

Od początku rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie UE przyjęła blisko 4 mln wysiedlonych osób na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Włączenie tych osób na rynek pracy ma dla nich fundamentalne znaczenie, ponieważ zapewnia im niezależność finansową i pozwala im wspierać rodziny i wносить wkład w społeczność

⁴³ Instrument Wsparcia Technicznego UE ułatwiać będzie kontakty między urzędnikami administracji krajowej lub regionalnej za pośrednictwem inicjatywy przewodniej PACE (wymiana w ramach współpracy administracji publicznej) jako sposób na zwiększenie zdolności administracyjnych i wspieranie najlepszych praktyk (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/240 z dnia 10 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego, Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 1).

⁴⁴ COM(2022) 657 final.

⁴⁵ Celem Europejskiego Roku Umiejętności 2023 jest zaradzenie niedoborom kwalifikacji oraz średnio- i długoterminowym niedoborom pracowników przez zmianę i podnoszenie kwalifikacji unijnej siły roboczej oraz zapewnienie lepszego dopasowania podaży i popytu na rynku pracy.

przyjmującą⁴⁶. Według dostępnych szacunków⁴⁷ od 600 000 do 1 mln beneficjentów tymczasowej ochrony znalazło zatrudnienie w UE, natomiast ponad 350 000 zarejestrowało się jako osoby poszukujące pracy. Bariery językowe są główną przeszkodą w zatrudnianiu osób wysiedlonych, co powoduje, że niezwykle ważne jest zapewnienie kursów językowych. Szybka walidacja umiejętności i uznawanie kwalifikacji, w tym w sektorach o dużym zapotrzebowaniu na pracowników jak opieka zdrowotna, są również ważne, aby zapewnić dostęp do stanowisk pracy, które odpowiadają umiejętnościom i doświadczeniu osób wysiedlonych. Wiele państw członkowskich podjęło już istotne działania, aby ułatwić ten proces, zgodnie z wytycznymi Komisji⁴⁸, wykorzystując przy tym także elastyczność finansowania zapewnioną dzięki CARE (działania polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie). Z uwagi na fakt, że wielu beneficjentów tymczasowej ochrony to kobiety z dziećmi, szczególnie decydującym warunkiem wstępnym ich uczestnictwa w rynku pracy jest dostępność usług wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem.

Wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych w dalszym ciągu nadaje kierunek pozytywnej konwergencji społecznej w UE. Od Szczytu Społecznego w Porto i podjęcia zobowiązań dotyczących głównych celów na 2030 r. w dziedzinie zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa upłynęły dwa lata, ale dla państw członkowskich w dalszym ciągu priorytetem jest realizacja niezbędnych reform i inwestycji prowadzących do osiągnięcia celów krajowych. To kluczowy warunek wspierania konwergencji i spójności społecznej w UE. W ramach wiosennego pakietu Komisja proponuje także przeniesienie wytycznych dotyczących zatrudnienia na następny cykl roczny. Jest to następstwem istotnej zmiany wprowadzonej w 2022 r., której celem jest lepsze uwzględnienie sytuacji po pandemii COVID i ostatnich inicjatyw politycznych, jak również coraz liczniejszych dyskusji na temat znaczenia zapewnienia zrównoważonego dobrobytu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

5. PODSUMOWANIE

W obliczu obecnej rzeczywistości geopolitycznej i złożonych wyzwań gospodarczych i społecznych UE stara się budować solidną, przyszłościową gospodarkę, która zapewnia konkurencyjność i długoterminowy dobrobyt dla wszystkich. Wymaga to zintegrowanego podejścia we wszystkich obszarach polityki w celu zwiększenia wydajności, odporności, sprawiedliwości i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w obrębie całej bazy ekonomicznej. W tym celu europejski semestr zapewnia właściwe ramy koordynacji polityki, obejmujące również wdrażanie RRF i programów polityki spójności. Podczas gdy w niektórych państwach członkowskich realizacja RRP jest na zaawansowanym etapie, w innych występuje ryzyko opóźnień w stosunku do orientacyjnych harmonogramów wdrażania uzgodnionych w decyzjach

⁴⁶ COM(2023) 140 final.

⁴⁷ Trudno jest oszacować rzeczywistą liczbę beneficjentów tymczasowej ochrony, zatrudnionych w całej UE, ze względu na brak danych z niektórych państw członkowskich oraz różnice, jeżeli chodzi o rodzaj wykorzystanych źródeł administracyjnych. W szczególności niektóre państwa zgłaszają łączną liczbę „powiadomień o zatrudnieniu” (tj. deklaracji składanych przez pracodawców przy zatrudnianiu obywateli Ukrainy), która odpowiada liczbie utworzonych miejsc pracy, a nie faktycznie zatrudnionych osób.

⁴⁸ Komunikat Komisji, Wytyczne dotyczące dostępu do rynku pracy, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz edukacji dorosłych w przypadku osób uciekających przed rosyjską wojną napastniczą przeciwko Ukrainie (Dz.U. C 233 z 16.6.2022, s. 1).

wykonawczych Rady. Wdrażanie programów polityki spójności na lata 2014–2020 zakończy się w 2023 r., natomiast ostatnio przyjęte programy na lata 2021–2027 oferują możliwość pobudzania inwestycji w pełnej komplementarności z RRF. Aby zapewnić trwałe postępy, państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu skupiać się na pełnym i terminowym wdrożeniu RRP do 2026 r. i przystąpić szybko do realizacji niedawno uzgodnionych programów polityki spójności. Planowane uzupełnienie RRP, w tym o rozdziały dotyczące REPowerEU przewidujące dodatkowe finansowanie, wraz z programami polityki spójności, stanowi okazję do zareagowania na utrzymujące się wyzwania zidentyfikowane w kontekście europejskiego semestru, m.in. w dziedzinie klimatu i energii.

Sprawozdania krajowe z 2023 r. przedstawiają obraz sytuacji gospodarczej, społecznej i dotyczącej rynku pracy oraz wyzwań, z jakimi zmagają się obecnie państwa członkowskie. Analiza wyzwań stanowi podstawę zaleceń krajowych na 2023 r. W tegorocznym europejskim semestrze szczególną uwagę zwrócono na długoterminową konkurencyjność i wydajność oraz zaprezentowano zaktualizowaną i bardziej szczegółową analizę bezpieczeństwa energetycznego i przystępności cenowej energii. Komisja wzywa państwa członkowskie do podjęcia ambitnych działań w celu zaradzenia podatnościom na zagrożenia ujawnionym w wyniku ostatnich kryzysów i wskazanym w sprawozdaniach krajowych na poziomie krajowym i regionalnym. Do działań tych należą: zwiększanie odporności i wydajności, ułatwianie dostępu do finansowania, zapewnianie przystępnej cenowo energii, ograniczanie strategicznych zależności, przyspieszenie przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, zapewnienie umiejętności potrzebnych w przyszłości, wspieranie tworzenia dobrej jakości miejsc pracy oraz przygotowywanie bazy ekonomicznej, naukowej, przemysłowej i technologicznej do zielonej i cyfrowej transformacji, nie zostawiając nikogo w tyle.

Komisja wzywa Radę Europejską do zatwierdzenia, a Radę do przyjęcia wniosków Komisji dotyczących zaleceń krajowych na 2023 r. Wzywa też wszystkie państwa członkowskie do pełnego i terminowego wdrożenia zaleceń w ścisłym dialogu z partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami.

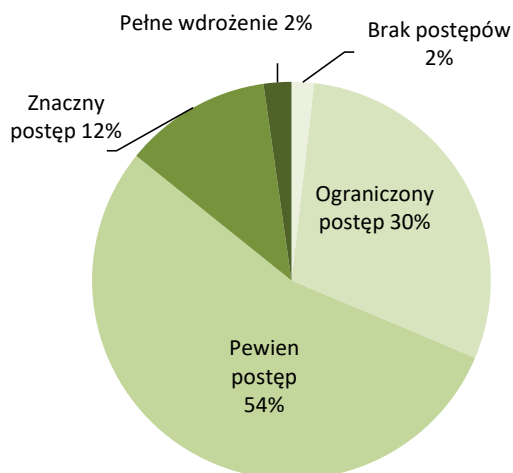
DODATEK 1 – PRZEGLĄD OBSZARÓW TEMATYCZNYCH UWZGLĘDNIONYCH W ZALECENIACH DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

Kategoria ogólna	Zielona transformacja				Transformacja cyfrowa, wydajność i jednolity rynek								Zatrudnienie, polityki społeczne i sprawiedliwość								Stabilność makroekonomiczna						Odporność instytucjonalna													
Obszary polityki	Infrastruktura energetyczna i do produkcji energii ze źródeł odnawialnych	Efektywność energetyczna	Przystosowanie się do zmiany klimatu	Środowisko i zarządzanie zasobami	Transport	Łączność cyfrowa, infrastruktura łączności cyfrowej i funkcjonowanie rynku cyfrowego	Cyfrizacja przedsiębiorstw	Cyfrizacja administracji publicznej	Otoczenie działalności gospodarczej (w tym polityki dotyczące MSP)	Jednolity rynek, konkurencja i pomoc państwa	Przedsiębiorstwa państwowe	Udzielanie zamówień publicznych i koncesje	Badania naukowe i innowacje	Rynek pracy	Aktywna polityka rynku pracy	Polityka równych szans	Wynagrodzenia i ustalanie wynagrodzeń	Umiejętności, ustawiczne kształcenie i szkolenie zawodowe i edukacja dorosłych	Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem	Edukacja ogólna, wstępne kształcenie i szkolenie zawodowe i szkolnictwo wyższe	Systemy emerytalne i aktywne starzenie się	Ubóstwo, włączenie społeczne i ochrona społeczna	Rozwój regionalny i lokalne usługi użyteczności publicznej	Opieka zdrowotna	Opieka długoterminowa	Ramy budżetowe i zarządzanie budżetem	Polityka podatkowa	Administracja podatkowa, uchylanie się od opodatkowania i unikanie opodatkowania	Usługi finansowe i stabilność systemu finansowego	Dostęp do finansowania i finansowanie wzrostu gospodarczego	Przeciwdziałanie praniu pieniędzy	Mieszkalnictwo	Zadłużenie sektora prywatnego i ramy dotyczące niewypłacalności	Administracja publiczna	Korupcja	Jakość stanowienia prawa	System wymiaru sprawiedliwości			
	01 BE																																							
02 BG																																								
03 CZ																																								
04 DK																																								
05 DE																																								
06 EE																																								
07 IE																																								
08 EL																																								
09 ES																																								
10 FR																																								
11 HR																																								
12 IT																																								
13 CY																																								
14 LV																																								
15 LT																																								
16 LU																																								
17 HU																																								
18 MT																																								
19 NL																																								
20 AT																																								
21 PL																																								
22 PT																																								
23 RO																																								
24 SI																																								
25 SK																																								
26 FI																																								
27 SE																																								

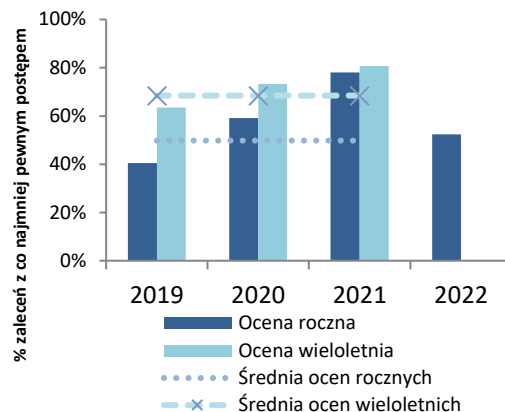
DODATEK 2 – POSTĘPY WE WDRAŻANIU ZALECEŃ DLA POSZCZEGÓLNYCH KRAJÓW

W cyklu europejskiego semestru w 2023 r. podsumowuje się działania państw członkowskich w ramach polityki mające na celu sprostanie wyzwaniom o charakterze strukturalnym określonym w zaleceniach dla poszczególnych krajów przyjętych od 2019 r. W następstwie ustanowienia RRF jako głównego narzędzia realizacji priorytetów polityki unijnej i krajowej w ocenie wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów z 2023 r. uwzględniono działania w ramach polityki poczynione dotychczas przez państwa członkowskie⁴⁹, jak również zobowiązania podjęte w RRP, w zależności od stopnia ich realizacji. Dlatego też ocena odzwierciedla obecne, nadal stosunkowo wczesne etapy realizacji RRP, a nie poziom postępu, jaki można by osiągnąć przy założeniu pełnego wdrożenia planów do 2026 r.⁵⁰

Wykres 1: Obecny poziom wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019–2020



Wykres 2: Wdrożenie zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019–2022: roczna ocena w każdym kolejnym roku w stosunku do obecnego poziomu wdrożenia



⁴⁹ W tym działania w ramach polityki zgłoszone w krajowych programach reform, a także w sprawozdaniach w ramach RRF (półroczne sprawozdania z postępów w osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych oraz opracowane na podstawie oceny wniosków o płatność).

⁵⁰ Państwa członkowskie zostały poproszone o skuteczne uwzględnienie w swoich RRP wszystkich właściwych zaleceń krajowych lub znacznego podzbioru tych zaleceń, w szczególności zaleceń z 2019 r. i 2020 r. Przedstawiona w niniejszym dokumencie ocena zaleceń dla poszczególnych krajów uwzględnia stopień realizacji działań ujętych w RRP oraz działań znajdujących się poza zakresem RRP w czasie dokonywania oceny. Działania przewidziane w załącznikach do przyjętych decyzji wykonawczych Rady w sprawie zatwierdzenia oceny RRP, których jeszcze nie przyjęto ani nie wdrożono, lecz które uważa się za zapowiedziane w wiarygodny sposób, zgodnie z metodą oceny zaleceń dla poszczególnych krajów, gwarantują „ograniczony postęp”. Po realizacji działań te – w zależności od stopnia ich adekwatności – mogą prowadzić do stwierdzenia „pewnego/znacznego postępu” lub „pełnego wdrożenia”.

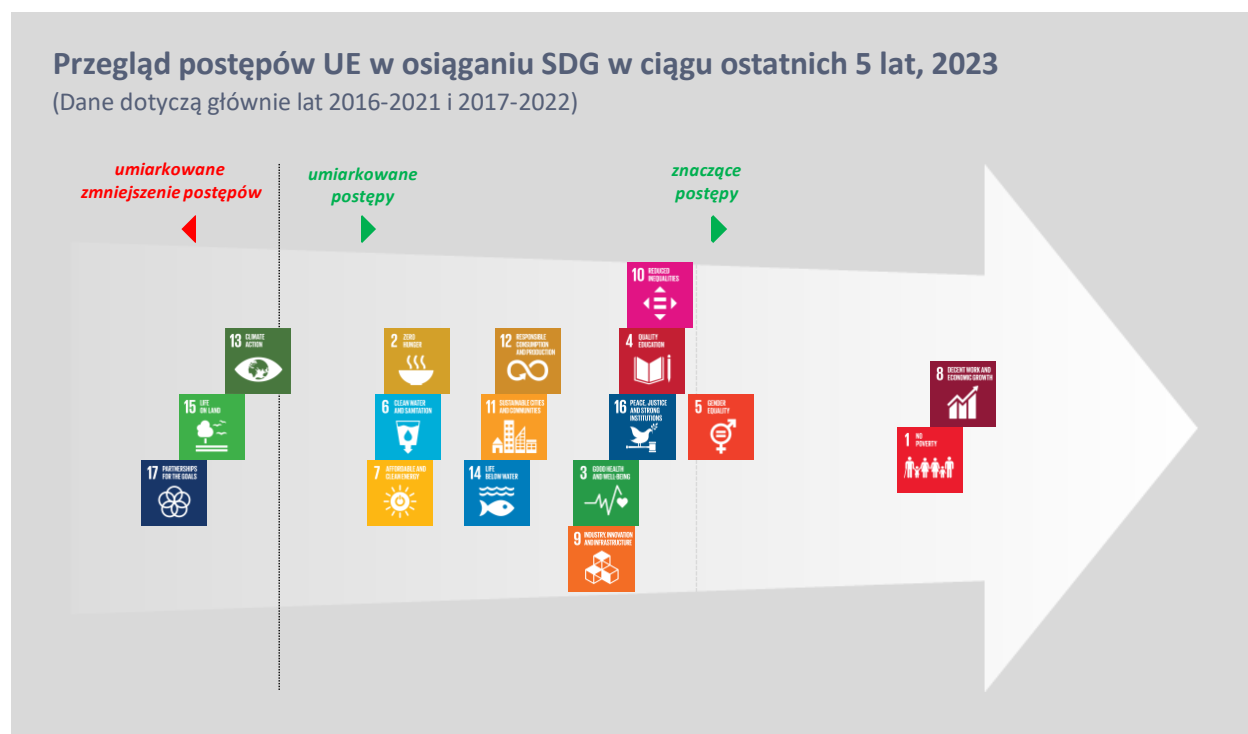
Uwaga: w ocenie wieloletniej przedstawionej na wykresie 1 uwzględnia się wdrożenie zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019–2020 od czasu ich przyjęcia do publikacji niniejszego komunikatu. Ocena roczna na wykresie 2 przedstawia postępy odnotowane w pierwszym roku po przyjęciu zaleceń dla poszczególnych krajów, natomiast ocena wieloletnia przedstawia tegoroczną ocenę wdrażania poprzednich zaleceń dla poszczególnych krajów. Należy zauważyć, że zalecenia dla poszczególnych krajów na 2021 r. odnoszą się wyłącznie do polityki fiskalnej.

Z perspektywy wieloletniej osiągnięto przynajmniej pewien postęp w przypadku 68 % zaleceń dla poszczególnych krajów na lata 2019–2020 (zob. wykres 1). W porównaniu z zeszłoroczną oceną osiągnięto dodatkowe postępy zarówno w zakresie zaleceń dla poszczególnych krajów na 2019 r. o charakterze strukturalnym, jak i bardziej ukierunkowanych na kryzys zaleceń na 2020 r. Odsetek zaleceń, w przypadku których osiągnięto co najmniej pewien postęp w realizacji, stale zatem wzrastał – z poziomu 59 % w 2021 r. do 63 % w 2022 r., a obecnie osiąga 68 %. To wyraźnie pokazuje zachęty, jakie stwarza RRF od 2021 r.; oczekuje się, że stosowane w ramach tego instrumentu podejście oparte na wynikach będzie nadal wzmacniać realizację zaleceń krajowych w kolejnych latach. W ostatnich latach państwa członkowskie poczyniły największe postępy w zakresie dostępu do finansowania i usług finansowych, a w dalszej kolejności w obszarze funkcjonowania rynku pracy, przeciwdziałania praniu pieniędzy i otoczenia działalności gospodarczej. Jednocześnie postępy były mniej widoczne w obszarze jednolitego rynku, konkurencji i pomocy państwa, mieszkalnictwa, opieki długoterminowej i systemów emerytalnych.

Postępy we wdrażaniu zaleceń przyjętych w 2022 r. również były znaczne. Państwa członkowskie poczyniły co najmniej „pewien postęp” w przypadku niemal 52 % zaleceń skierowanych do nich w lipcu 2022 r. (zob. wykres 2). Jeżeli chodzi o te obszary, dla których w 2022 r. znaczna liczba państw członkowskich otrzymała zalecenie, największy ogólny postęp osiągnięto w odniesieniu do ram budżetowych i zarządzania budżetem, a następnie transportu, otoczenia działalności gospodarczej i efektywności energetycznej. Natomiast najmniejszy postęp odnotowano w przypadku realizacji zaleceń dotyczących polityki podatkowej.

Wyniki oceny wdrożenia zaleceń dla poszczególnych krajów z 2023 r., wraz z wynikami z lat ubiegłych, zostaną udostępnione na stronie internetowej Komisji.

DODATEK 3 – POSTĘPY W REALIZACJI CELÓW ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W CAŁEJ UE



Uwaga: na powyższym wykresie przedstawiono tempo, w jakim UE czyniła postępy w realizacji każdego z 17 celów w ostatnim okresie pięciu lat, biorąc pod uwagę wybrane wskaźniki. Metoda oceny tendencji dotyczących wskaźników i ich agregacji na poziomie celów, jak również bardziej szczegółowe analizy są dostępne na stronie internetowej Eurostatu: [Przegląd – Wskaźniki zrównoważonego rozwoju – Eurostat \(europa.eu\)](#).

W ciągu ostatniego pięcioletniego okresu objętego oceną UE osiągnęła znaczne postępy w realizacji celów zapewnienia wzrostu gospodarczego i godnej pracy (SDG 8) oraz ograniczania ubóstwa (SDG 1). Poczyniono również znaczne postępy w kierunku osiągnięcia równości płci (SDG 5). Odnotowano ponadto widoczne, lecz bardziej umiarkowane postępy w dążeniu do osiągnięcia celów dotyczących ograniczenia nierówności (SDG 10), zapewnienia edukacji o wysokiej jakości (SDG 4), promowania pokoju i bezpieczeństwa osobistego na terytorium UE oraz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zaufania do instytucji (SDG 16), zdrowia i dobrostanu (SDG 3), mimo trudności spowodowanych pandemią COVID-19, oraz celu dotyczącego innowacji i infrastruktury (SDG 9). Postępy w osiągnięciu pozostałych celów – zero głodu (SDG 2), czysta woda i warunki sanitarne (SDG 6) oraz czysta i dostępna energia (SDG 7) – były mniej znaczące.

Większych postępów oczekuje się w przypadku trzech celów – działania w dziedzinie klimatu (cel 13), życie na lądzie (cel 15) i partnerstwa globalne (cel 17) – ponieważ państwa członkowskie UE powinny realizować bardziej ambitne cele środowiskowe określone na szczeblu unijnym. Jeżeli chodzi o działania w dziedzinie klimatu (SDG 13), UE wyznaczyła bardzo ambitne i bezprecedensowe cele klimatyczne na 2030 r., które w porównaniu z dotychczasowymi tendencjami będą wymagały większych wysiłków. Aby podjąć te dodatkowe działania, UE przyjęła już środki z zakresu polityki, zwłaszcza za pośrednictwem pakietu

„Gotowi na 55”, dokonała przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i przedłożyła rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, w którym wyznaczono państwom członkowskim wiążące roczne cele dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych. Również w obszarze energii UE wyznaczyła bardziej ambitne cele na 2030 r. Tym samym w nadchodzących latach oczekuje się również bardziej widocznych postępów w UE w obszarze efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych⁵¹. Jeżeli chodzi o życie na lądzie (SDG 15), nawet jeżeli powierzchnia lądowych obszarów chronionych zwiększa się od 2013 r., UE nadal odnotowuje stały spadek liczebności populacji pospolitych gatunków ptaków oraz motyli łąkowych. Dodatkowe wysiłki niezbędne do odwrócenia degradacji ekosystemów przewidziano w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030, w ogłoszonej w tym roku strategii leśnej UE 2030 oraz w unijnej strategii ochrony gleb, w której wyznaczono cel na 2030 r. dotyczący odtwarzania zdegradowanych gruntów i gleb oraz zwalczania pustynnienia. Jeżeli chodzi o partnerstwa na rzecz celów (SDG 17), tendencja częściowo odzwierciedla efekt koniunkturalny, a zwłaszcza wzrost długu publicznego wynikający z kryzysu związanego z COVID-19.

⁵¹ Ponadto na dane za 2021 r. znaczący wpływ miały poważne powodzie w Niemczech, Luksemburgu i Belgii; emisje netto gazów cieplarnianych w 2021 r., nawet jeżeli nadal utrzymywały się na poziomie sprzed pandemii, częściowo wzrosły z niskich poziomów, które odnotowano w czasie pandemii.

DODATEK 4 – WNIOSKI ZE SZCZEGÓŁOWYCH OCEN SYTUACJI DOTYCZĄCYCH ZAKŁÓCEŃ RÓWNOWAGI MAKROEKONOMICZNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UE

W 11 z 17 państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzono szczegółową ocenę sytuacji, stwierdzono zakłócenia lub nadmierne zakłócenia równowagi. W szczegółowej ocenie sytuacji bada się, jak poważne są zakłócenia równowagi, jak się zmieniały i będą zmieniać w przyszłości oraz jakie środki są wobec nich wprowadzane w ramach polityki. Uwzględnia się również istotne efekty zewnętrzne oraz systemowe transgraniczne skutki zakłóceń równowagi. Szczegółowe oceny sytuacji opierały się na ustaleniach zawartych w trzech notach tematycznych dotyczących (i) stabilności zewnętrznej, (ii) różnic w poziomie inflacji i ich skutków dla konkurencyjności oraz (iii) dynamiki rynku nieruchomości mieszkalnych. W notach tych skupiono się na państwach członkowskich wybranych do szczegółowej oceny sytuacji w ramach obecnej rundy⁵².

Wysoka inflacja stanowi obecnie tło dla rozwoju zakłóceń równowagi. Utrzymująca się wysoka inflacja może niekorzystnie wpłynąć na konkurencyjność, jeżeli nie będzie jej towarzyszyć wzrost wydajności, i może prowadzić do powstania lub nasilenia zakłóceń równowagi makroekonomicznej, jeżeli wystąpią inne podatności na zagrożenia. Sytuacja taka może nastąpić, jeżeli inflacja utrwali się, w szczególności w przypadku wystąpienia spirali cen i płac, i może ją pogorszyć wzrost marż zysku, który ma wpływ na ceny towarów i usług podlegających wymianie handlowej. Jest to tym bardziej prawdopodobne, im wyższa jest krajowa wartość dodana w wartości eksportu. To z kolei może wywrzeć negatywny wpływ na konkurencyjność, co może prowadzić do zwiększenia zadłużenia zagranicznego. Inflacja niesie ze sobą również wyzwania dla gospodarstw domowych, których dochody nie nadążają obecnie za wzrostem cen, co prowadzi do spadku siły nabywczej i ma niekorzystne konsekwencje dystrybucyjne. W przypadku tych przedsiębiorstw, które nie są w stanie przenieść zwiększonych kosztów na ceny, utrzymująca się inflacja utrudnia obsługę zadłużenia, co może negatywnie wpłynąć na sektor finansowy i spowolnić wzrost gospodarczy przez spadek konsumpcji i inwestycji. Stłumienie inflacji wymaga działań politycznych, obejmujących między innymi ograniczenie popytu, co z kolei może niekorzystnie wpłynąć na krótkoterminowy wzrost PKB. Jest to szczególnie niepokojące, gdy inflacja bazowa jest znacznie powyżej średniej UE lub strefy euro i istnieje ryzyko, że się utrzyma; w takich przypadkach zmniejszenie inflacji nie może opierać się wyłącznie na polityce pieniężnej.

Rozbieżności w zakresie inflacji w państwach członkowskich znajdują się na rekordowo wysokim poziomie. Mają one częściowo związek ze zróżnicowanym wpływem wyższych cen energii i żywności w poszczególnych państwach, co odzwierciedla ich zróżnicowane pozyskiwanie energii, odmienne struktury gospodarcze i powiązany z tym popyt na energię, jak również różny udział energii i żywności w konsumpcji. W przypadku kilku krajów występują jednak również inne źródła presji inflacyjnej, w tym wzrost jednostkowych kosztów pracy oraz

⁵² Noty te opublikowano 5 kwietnia 2023 r. jako [ECFIN institutional papers](#).

marż i zysków przedsiębiorstw. Ponadto wydatki publiczne, w tym na środki wsparcia, przyczyniły się w kilku przypadkach do powstania różnic w poziomie inflacji w państwach UE i należących do strefy euro. W krajach, w których inflacja jest w dużej mierze spowodowana przeniesieniem cen energii, normalizacja cen energii powinna wystarczyć do zlikwidowania różnic w poziomie inflacji, jeżeli nie wystąpią inne efekty, a ceny zostaną skorygowane w dół w razie potrzeby. Natomiast w krajach, w których inflacja wynika głównie z wewnętrznej presji cenowej związanej z dynamiką płac i zysków, szybkie złagodzenie dynamiki inflacji może być trudniejsze, w szczególności jeżeli ta dynamika cen jest bardziej ugruntowana lub opiera się na bardziej trwałych czynnikach, a tym samym konieczne mogą być środki strukturalne, aby zwiększyć konkurencję na niektórych rynkach.

Różnice w poziomie inflacji są jeszcze bardziej niepokojące w obrębie unii walutowej i należy temu poświęcić szczególną uwagę. W unii walutowej zróżnicowane efekty inflacyjne szczególnie utrudniają działanie organu kształtującego politykę pieniężną, gdyż jednolite wprowadzenie zmian w polityce pieniężnej we wszystkich częściach unii może napotykać przeszkody. Ze względu na fakt, że dostosowanie krajowych kosztów i cen przez zmiany nominalnego kursu walutowego nie jest możliwe, utrzymujące się różnice w poziomie inflacji mogą utrwalić utraty konkurencyjności i zmiany strukturalne, których pokonanie może być trudne i kosztowne; może to wymagać dodatkowego zaostrzenia polityki fiskalnej, aby stłumić nadmierny popyt, ograniczyć narastanie podatności na zagrożenia i uniknąć potrzeby dokonywania bardziej szkodliwych korekt w przyszłości.

W przypadku krajów nienależących do strefy euro nominalny kurs walutowy może być dostosowany, aby przeciwdziałać wszelkiej presji konkurencyjnej, lecz może to również wiązać się z ryzykiem. W szczególności dewaluacja i deprecjacja waluty może spowodować dalszą presję inflacyjną, gdyż towary i usługi importowane stają się droższe. Jednocześnie wzrasta koszt obsługi długu denominowanego w walutach obcych, co może doprowadzić do wyższych premii za ryzyko w przypadku emisji instrumentów długu państwowego i zaciągania pożyczek za granicą.

Wysoki wskaźnik zadłużenia sektora prywatnego i sektora instytucji rządowych i samorządowych nadal spadał w 2022 r., czasem nawet w przyspieszonym tempie, ale podatności na zagrożenia wciąż się utrzymują. Po okresie, w którym nastąpiła przerwa w procesie zmniejszania zadłużenia na skutek kryzysu COVID-19, relacja długu do PKB zmniejszyła się, co jest związane z wyższym wzrostem nominalnego PKB. Świadczy to o powrocie do długofalowej tendencji do zmniejszania zadłużenia, w efekcie której na przestrzeni lat odnotowano wyraźne spadki wskaźników zadłużenia w wielu krajach. W niektórych przypadkach wysokiego zadłużenia relacja długu do PKB spadła w 2022 r. bardziej niż w poprzednich latach ze względu na silny efekt mianownika. Niemniej jednak wskaźniki zadłużenia nadal są wysokie i, w szczególności w odniesieniu do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, znajdują się czasem nadal na poziomie wyraźnie przewyższającym poziom sprzed kryzysu wywołanego COVID-19. W niektórych przypadkach zmniejszenie wskaźnika zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych było

ograniczone środkami wsparcia wprowadzonymi w celu złagodzenia skutków wyższych cen energii.

Prognozuje się, że utrzymujący się wzrost nominalnego PKB będzie wspierał dalsze zmniejszanie zadłużenia, lecz w kontekście mniej sprzyjających warunków finansowania. Wzmocnienie wzrostu potencjalnego PKB, w szczególności przez skuteczne wdrożenie RRP, w dalszym stopniu przyczyni się do ograniczenia relacji długu do PKB. Wysoka inflacja zwiększa obecnie nominalny PKB i ogranicza udział zadłużenia w wynikach gospodarczych, oczekuje się jednak, że inflacja zacznie spadać, natomiast bardziej restrykcyjne warunki finansowania mogą niekorzystnie wpłynąć na obsługę wysokiego zadłużenia. Jest to bardziej niepokojące w przypadkach, gdy stopy oprocentowania są zmienne lub szybciej się zmieniają lub potrzeby w zakresie finansowania są wyższe; dług i zaciąganie kredytów w walutach obcych mogą nasilić te obawy w niektórych krajach. W takich przypadkach nie można wykluczyć zmian w apetycie na ryzyko lub postrzeganiu rynków finansowych, co wymaga solidnej polityki gospodarczej i fiskalnej.

Wstrząs związany z cenami importu energii na ogół osłabił pozycje zewnętrzne, a w niektórych przypadkach dodatkowo przyczynił się do tego wzrost popytu krajowego. Wskutek wzrostu kosztów importu energii bilans handlowy znacznie zmalał w całej UE. Niektóre kraje bardziej jednak odczuły skutki tej sytuacji ze względu na ich zależność od energii z paliw kopalnych i rozmieszczenie geograficzne źródeł tej energii. Ponadto w niektórych przypadkach pogorszenie salda obrotów bieżących zostało spotęgowane przez pogorszenie salda obrotów niezwiązanych z energią, tam gdzie wzrost popytu krajowego był bardzo silny. Natomiast dalsze ożywienie turystyki transgranicznej przyczyniło się do zahamowania pogorszenia salda obrotów bieżących niektórych dużych krajów będących dłużnikami netto, w których sektor turystyki odgrywa ważną rolę, lecz w niektórych przypadkach było to niewystarczające, aby uniknąć znaczącego deficytu obrotów bieżących. Zmalały ponadto duże nadwyżki obrotów bieżących, lecz nadal utrzymują się na wysokim poziomie.

Jeżeli chodzi o sytuację w przyszłości, oczekuje się, że w 2023 r. niższe ceny importu energii zwiększą saldo obrotów bieżących niemal wszystkich państw członkowskich, zarówno w przypadku deficytów, jak i nadwyżek. W 2022 r. nastąpiła dalsza poprawa dużych ujemnych międzynarodowych pozycji inwestycyjnych netto (MPI netto) dzięki wzrostowi nominalnego PKB i mimo pogarszających się sald obrotów bieżących; oczekuje się, że pozycje te nadal będą się poprawiały w bieżącym i kolejnym roku, lecz będzie to następowało w wolniejszym tempie, odzwierciedlając niższy wzrost nominalnego PKB, a w niektórych przypadkach utrzymującą się dużą potrzebę zaciągania pożyczek zagranicznych. Mimo zwiększenia sald obrotów bieżących, które powinno nastąpić na skutek ograniczenia cen energii, w kilku przypadkach deficyt obrotów bieżących może być większy niż w poprzednich latach i należy go ściśle monitorować. Prognozuje się, że nadwyżki obrotów bieżących, które spadły w 2022 r., wzrosną w 2023 r. wraz z cofaniem się efektu wzrostu cen energii, lecz do bardziej umiarkowanych poziomów. Ustabilizowanie cen energii na wyższym poziomie lub utrzymująca się wyższa inflacja to czynniki ryzyka, które mogłyby doprowadzić do trwałego pogorszenia

salda obrotów z zagranicą. Napływ środków z RRF w niektórych przypadkach przyczyni się do poprawy pozycji zewnętrznej w nadchodzących latach.

Przez większość 2022 r. ceny nieruchomości mieszkalnych wykazywały silny wzrost, lecz w późniejszych miesiącach nastąpiło spowolnienie na rynku tych nieruchomości. W 2022 r. nominalne ceny nieruchomości mieszkalnych w większości państw członkowskich nadal wzrastały, w dalszym stopniu zwiększając stosunek ceny do dochodu. Na przestrzeni roku tendencja ta zmieniła się, wzrost cen nieruchomości mieszkalnych zaczął zwalniać, a w drugiej połowie 2022 r. kilka państw wykazało spadek cen nominalnych. Bardziej restrykcyjne warunki finansowania oraz spadek realnych dochodów gospodarstw domowych stłumiły popyt na mieszkania i uruchomiły korektę cen nieruchomości mieszkalnych.

Oczekuje się, że w przyszłości wzrost cen nieruchomości mieszkalnych jeszcze bardziej osłabnie w sytuacji zaostrzania warunków finansowych i wywierania presji na dochody, natomiast podaż mieszkań ograniczają rosnące koszty budowy. W państwach, w których ceny nieruchomości mieszkalnych wydają się bardziej zawyżone, a wzrostowi cen towarzyszy wysokie – i rosnące – zadłużenie gospodarstw domowych, gospodarstwa domowe i kredytodawcy mogą być bardziej podatni na korekty w dół cen nieruchomości mieszkalnych. W szczególności może to dotyczyć krajów, w których dominują zmienne stopy procentowe, gdyż w takich przypadkach zobowiązania związane z obsługą długu rosną szybko, zwłaszcza jeżeli chodzi o kredyty hipoteczne zaciągnięte na długi okres, gdzie odsetki stanowią znaczną część miesięcznej spłaty, co może mieć również wpływ na konsumpcję i PKB. Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich dodatkowo występują obawy związane z ich sektorami nieruchomości komercyjnych, które w niektórych przypadkach były szczególnie narażone na skutki wzrostu kosztów finansowania. Wychodząc poza najbliższą przyszłość, można oczekiwać, że ograniczenia podaży, które występowały już przed pandemią, utrzymają się w nadchodzących latach, co ogólnie może ograniczyć spadek cen, lecz jednocześnie nadal będzie utrudniać zwiększanie zasobów mieszkaniowych; faktycznie w niektórych krajach skala działalności budowlanej zmniejszyła się. Jeżeli ograniczenia podaży nie zostaną usunięte, może to doprowadzić do ponownej presji na wzrost cen oraz pogorszenia dostępności w średnim okresie.

Sektor bankowy staje się coraz silniejszy dzięki przeprowadzonym w przeszłości reformom, lecz w obecnym kontekście makroekonomicznym podatności na zagrożenia mogą się zwiększyć. Państwa członkowskie, w których występuje wysoki poziom starych kredytów zagrożonych, nadal zmniejszają ich wolumen, w niektórych przypadkach nawet w znacznym stopniu. Jeżeli jednak urzeczywistni się ryzyko pogorszenia, np. perspektyw gospodarczych, oraz zwiększona zmienność rynków finansowych, może to doprowadzić do problemów dla bilansów banków. Wyższe stopy procentowe powinny wspierać marże zysku banków, lecz mogą również stanowić wyzwanie, jeżeli gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa niefinansowe będą miały trudności z obsługą swojego zadłużenia. W państwach członkowskich o silnym powiązaniu banków z rządem zwiększone koszty finansowania państwa mogą również stanowić ryzyko dla banków. Ekspozycja na sektor nieruchomości mieszkalnych, a w szczególności sektor nieruchomości komercyjnych, może budzić zaniepokojenie w niektórych krajach.

Tabela 1: KLASYFIKACJA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W RAMACH PdZRM

	Wyniki szczegółowej oceny sytuacji 2022	Wyniki szczegółowej oceny sytuacji 2023
Brak zakłóceń równowagi	HR, IE	CZ, EE, LV, LT, LU, SK
Zakłócenia równowagi	DE, ES, FR, NL, PT, RO, SE	CY, DE, ES, FR, HU, NL, PT, RO, SE
Nadmierne zakłócenia równowagi	CY, EL, IT	EL, IT
<i>p.m.: Brak szczegółowej oceny sytuacji</i>	<i>AT, BE, BG, CZ, DK, EE, FI, HU, LV, LT, LU, MT, PL, SK, SI</i>	<i>AT, BE, BG, DK, HR, FI, IE, MT, PL, SI</i>

Uwaga: państwa członkowskie, których klasyfikacja zmieniła się między 2022 r. a 2023 r., zaznaczono pogrubioną czcionką w obu kolumnach.

Pozostałe państwa członkowskie niedoświadczające zakłóceń równowagi

W **Czechach** nie stwierdza się występowania zakłóceń równowagi. Podatność na zagrożenia dotyczy konkurencyjności cenowej i cen nieruchomości mieszkalnych, lecz wydaje się, że jej znaczenie będzie niewielkie w przyszłości, ponieważ zadłużenie gospodarstw domowych jest ograniczone i oczekuje się, że inflacja będzie spadać znacznie szybciej niż średnia UE. Gospodarka dotkliwie odczuła skutki skoku cen energii oraz szybko rosnącej inflacji. Do przyspieszenia inflacji przyczynił się również poluzowany od czasu pandemii kurs polityki fiskalnej. Chociaż ogólna presja cenowa utrzymuje się na wysokim poziomie, przewiduje się, że w sytuacji spadku cen energii konkurencyjność kosztowa w przyszłości częściowo wzrośnie, w kontekście braku bezpośrednich wyzwań w zakresie stabilności zewnętrznej. Oczekuje się, że inflacja będzie spadać znacznie szybciej niż średnia UE. Jeżeli jednak inflacja utrzyma się, może to być pewnym zagrożeniem dla konkurencyjności Czech. Niedawne pogorszenie się salda obrotów bieżących wymaga ścisłego monitorowania w przyszłości. W ostatnich latach znacznie wzrósł popyt na nieruchomości mieszkalne napędzany niskimi stopami procentowymi, wysokim wzrostem dochodów i złagodzonymi środkami makroostrożnościowymi, a podaż mieszkań nie nadążała za tym wzrostem. Ceny nieruchomości mieszkalnych wzrosły silnie w czasie pandemii, ale w połowie 2022 r. zaczęły się obniżać w związku z wyższymi stopami procentowymi i surowszymi warunkami kredytowania. Ryzyko znacznej korekty cen nieruchomości mieszkaniowych wydaje się jednak niskie, zadłużenie gospodarstw domowych jest ograniczone, a sektor bankowy – zdrowy; jednak utrzymująca się ograniczona reakcja podaży w perspektywie średnioterminowej nadal powodowałaby wzrost cen. Konieczne są

dalsze wysiłki, aby ograniczyć inflację. Do szybkiego obniżenia inflacji konieczne jest znaczne spowolnienie wzrostu popytu, co z kolei można osiągnąć dzięki wystarczająco rygorystycznej polityce pieniężnej i fiskalnej.

W Estonii nie stwierdza się występowania zakłóceń równowagi. W ostatnim czasie wzrosła podatność na zagrożenia związane z konkurencyjnością i zmianami cen nieruchomości mieszkalnych, ale ogólnie wydaje się, że zagrożenia te są obecnie ograniczone. Płace, a zwłaszcza ceny, znacznie wzrosły w 2022 r., ale spadek konkurencyjności wydaje się ograniczony, podczas gdy na rachunku obrotów bieżących odnotowano jedynie niewielki deficyt i prognozuje się, że w bieżącym i przyszłym roku saldo będzie zbliżone do równowagi. Jeśli jednak inflacja i presja płacowa będą się utrzymywać, mogą osłabić konkurencyjność Estonii, zwłaszcza że inflacja bazowa znacznie przekracza średnią w strefie euro. Ceny nieruchomości mieszkalnych znacznie wzrosły od czasu pandemii, ale nie wykazują oznak zawyżania cen. Tempo wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych prawdopodobnie zwolni, ze względu na wzrost stóp procentowych i niedawną recesję gospodarczą. Ponadto poziom zadłużenia gospodarstw domowych i zaciągania pożyczek jest stosunkowo umiarkowany, a sektor finansowy jest w dobrej kondycji. Sytuacja polityczna jest ogólnie korzystna, chociaż pewne dodatkowe wysiłki mogłyby pomóc zmniejszyć ryzyko wynikające ze zidentyfikowanych podatności na zagrożenia. W tym względzie ważne byłoby kontynuowanie, a w razie potrzeby wzmocnienie antycyklicznej polityki fiskalnej i polityki makroostrożnościowej. Wspieranie konkurencji na rynku krajowym mogłoby pomóc w zarządzaniu presją w zakresie cen.

Na Łotwie nie stwierdza się występowania zakłóceń równowagi. Podatność na zagrożenia dotycząca zaciągania pożyczek zagranicznych i mieszkalnictwa pozostaje umiarkowana; występuje ryzyko dla konkurencyjności, ale w ogólnym ujęciu wydaje się być w najbliższej przyszłości ograniczone. Niedawne zwiększenie deficytu obrotów bieżących było znaczne, ale oczekuje się, że w tym roku, a następnie w 2024 r. nastąpi jego istotne zmniejszenie. Przewiduje się, że międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Łotwy, która w ostatnim dziesięcioleciu wyraźnie się poprawiła, nie ulegnie znaczącym zmianom. Jeśli jednak inflacja i presja płacowa będą się utrzymywać, mogą osłabić konkurencyjność Łotwy, zwłaszcza że inflacja bazowa znacznie przekracza średnią w strefie euro. Mimo że w ostatnim czasie wzrost cen nieruchomości mieszkalnych nasilił się, zawyżanie tych cen nie wydaje się znaczne. Ponadto pod koniec 2022 r. nastąpiło spowolnienie wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych, udzielanie kredytów hipotecznych jest na niskim poziomie, a zadłużenie gospodarstw domowych jest ograniczone i zmniejsza się w relacji do dochodów gospodarstw domowych. Łotwa boryka się z poważnymi wyzwaniami strukturalno-gospodarczymi związanymi ze zmniejszającą się podażą pracy, co powoduje szybki wzrost jednostkowego kosztu pracy oraz powstanie ryzyka mającego niekorzystny wpływ na konkurencyjność w średnim okresie. Sytuacja polityczna jest ogólnie korzystna, chociaż pewne dodatkowe wysiłki mogłyby pomóc zmniejszyć ryzyko wynikające ze zidentyfikowanych podatności na zagrożenia. Ważna pod tym względem byłaby polityka mająca na celu ochronę konkurencyjności, w tym środki podnoszące jakość i wielkość podaży pracy. Skrócenie procesu udzielania pozwoleń na budowę przyczyniłoby się do wspierania podaży mieszkań i do poprawy sytuacji na rynku nieruchomości mieszkalnych.

Na Litwie nie stwierdza się występowania zakłóceń równowagi. W ostatnim czasie wzrosła podatność na zagrożenia związane z konkurencyjnością cenową, równowagą zewnętrzną i zmianami cen nieruchomości mieszkalnych, ale ogólnie wydaje się, że zagrożenia te są obecnie

ograniczone. Silny wpływ na gospodarkę wywołał wstrząs spowodowany cenami energii, któremu towarzyszył szybki wzrost inflacji; przewiduje się jednak, że konkurencyjność Litwy będzie powoli rosła wraz ze spadkiem cen energii. Saldo obrotów bieżących uległo wyraźnemu pogorszeniu w 2022 r. z powodu wyższych cen importowych energii, ale prognozuje się, że w tym roku zbliży się do równowagi. W przyszłości niewielkie deficyty obrotów bieżących nie zagrażą stabilności zewnętrznej, ponieważ saldo zobowiązań zagranicznych jest korzystne. Jeśli jednak inflacja i presja płacowa będą się utrzymywać, mogą osłabić konkurencyjność Litwy, zwłaszcza że inflacja bazowa znacznie przekracza średnią w strefie euro. Ceny nieruchomości mieszkalnych znacznie wzrosły od czasu pandemii, ale nie ma oznak zawyżania cen i obecnie ich wzrost spowalnia na skutek podwyżek stóp procentowych i trwającej recesji gospodarczej. Ponadto zadłużenie gospodarstw domowych jest niskie, a sektor bankowy jest dobrze wyposażony w kapitał i wysoce rentowny oraz odnotowuje niski poziom kredytów zagrożonych. Otoczenie polityczne jest ogólnie korzystne, chociaż pewne polityki mogłyby pomóc w zaradzeniu zagrożeniom wynikającym ze zidentyfikowanych słabych punktów. W tym względzie ważne byłoby kontynuowanie, a w razie potrzeby wzmocnienie antycyklicznej polityki fiskalnej i polityki makroostrożnościowej. Jednocześnie większy nacisk na wspieranie konkurencji na rynku krajowym oraz polityka mająca na celu poprawę jakości i wielkości podaży pracy mogłyby pomóc w zarządzaniu cenami i jednostkowymi kosztami pracy.

***W Luksemburgu** nie stwierdza się występowania zakłóceń równowagi. Podatność na zagrożenia związane z wysokimi cenami nieruchomości mieszkalnych i wysokim zadłużeniem gospodarstw domowych ostatnio wzrosła, ale ogólnie wydaje się być pod kontrolą i oczekuje się, że zmniejszy się w perspektywie średnioterminowej. Znaczny wzrost liczby ludności oraz wyższe kredyty hipoteczne, do których zachęcają środki wsparcia fiskalnego, zwiększyły popyt na mieszkalnictwo, natomiast podaż jest ograniczona ze względu na niewielką ilość gruntów dostępnych pod zabudowę i skupowanie gruntów w celach spekulacyjnych. Pogłębiająca się różnica między popytem na nieruchomości mieszkalne a ich podażą spowodowała silny wzrost cen nieruchomości mieszkalnych, przy rosnącym ryzyku zawyżenia cen nieruchomości mieszkaniowych i pogarszającej się przystępności cenowej. Pod koniec 2022 r. ceny nieruchomości mieszkalnych wyraźnie spadły, a liczba transakcji z nimi związanych gwałtownie zmalała, ponieważ wzrost stóp procentowych doprowadził do zmiany na rynku. Nie przewiduje się jednak gwałtownej korekty cen nieruchomości mieszkalnych, ponieważ dochody utrzymują się na dobrym poziomie i oczekuje się, że utrzyma się niedobór podaży. Zadłużenie gospodarstw domowych jest bardzo wysokie pod względem dochodu do dyspozycji i rośnie; pod koniec 2022 r. nieco ustało zaciąganie pożyczek. Aktywa finansowe gospodarstw domowych są również znaczne, zadłużenie wzrasta w kierunku wyższego poziomu dochodów i majątku, a sektor bankowy jest zdrowy, co ogólnie łagodzi ryzyko makrofinansowe. Dodatkowe wysiłki polityczne, w tym poprzez intensyfikację i priorytetowe traktowanie przyjmowania i wdrażania najnowszych środków, obejmujących między innymi pobierane okresowo podatki mające zwiększyć podaż gruntów pod zabudowę, w połączeniu z trwającą reformą planowania przestrzennego, mogłyby przyczynić się do zwiększenia podaży mieszkań, dzięki zapewnieniu przystępnych cenowo mieszkań socjalnych przeznaczonych dla osób najbardziej potrzebujących. Można by również poprawić wydajność rynku najmu. Ponadto ograniczenie możliwości odliczania od podatku odsetek od kredytów hipotecznych (wysokość tego odliczenia ostatnio*

znacznie podniesiono) zmniejszyłoby zachęty podatkowe do zaciągania pożyczek, które wspierają z kolei wysokie ceny nieruchomości mieszkalnych.

Na Słowacji nie stwierdza się występowania zakłóceń równowagi. Wzrasta podatność na zagrożenia związane z konkurencyjnością, mieszkalnictwem, zadłużeniem gospodarstw domowych i równowagą zewnętrzną; ogólnie wydaje się jednak, że w najbliższej przyszłości podatność ta zostanie ograniczona, i oczekuje się, że zmniejszy się ona wraz z normalizacją warunków gospodarczych. Gospodarka mocno ucierpiała w związku z szokiem związanym z cenami energii i szybkim wzrostem inflacji. Inflacja bazowa i wzrost jednostkowych kosztów pracy znacznie przekraczają średnią dla strefy euro. Przewiduje się ich normalizację, jednak istnieje ryzyko, że presja na konkurencyjność kosztową może się jeszcze utrzymać, a silny popyt krajowy będzie nadal wywierać presję na rachunki zewnętrzne. Saldo obrotów bieżących znacznie się pogorszyło w 2022 r. ze względu na wyższe ceny importowe energii, a także znaczny spadek eksportu netto towarów nieenergetycznych. Prognozuje się, że deficyt obrotów bieżących poprawi się nieznacznie, ale utrzyma się na wysokim poziomie w 2023 i 2024 r. pomimo spadku cen energii. Ocenia się jednak, że w perspektywie krótkoterminowej zewnętrzne zagrożenia dla stabilności są ograniczone. Przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie znaczny w tym i w przyszłym roku, a następnie ulegnie korekcie od 2024 r. Ceny nieruchomości mieszkalnych wydają się nieznacznie zawyżone po kilku latach znacznego wzrostu. Miało to miejsce równoległe z wysokim poziomem zaciągania pożyczek, który obecnie obniża się, oraz silnym wzrostem zadłużenia gospodarstw domowych, co łącznie stanowi pewne zagrożenie dla stabilności finansowej. Sektor bankowy pozostaje jednak dobrze wyposażony w kapitał i wysoce rentowny oraz odnotowuje niski poziom kredytów zagrożonych. Konieczne są dalsze wysiłki, aby zaradzić słabościom gospodarczym Słowacji. W szczególności należy powstrzymać nadmierny popyt w celu wsparcia korekty deficytu obrotów bieżących oraz różnicy inflacji bazowej w porównaniu z resztą strefy euro. Można to osiągnąć poprzez zapewnienie odpowiedniej konsolidacji fiskalnej i środków mających na celu rozwiązanie problemu zadłużenia gospodarstw domowych, przy jednoczesnym utrzymaniu przystępności cenowej mieszkań poprzez opodatkowanie nieruchomości i działania wspierające podaż mieszkań.

Państwa członkowskie doświadczające zakłóceń równowagi

Na Cyprze notuje się zakłócenia równowagi, które do 2022 r. były nadmierne. Podatność na zagrożenia związane z zadłużeniem sektora prywatnego, długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych i zadłużeniem zewnętrznym ogólnie zmniejszyła się, ale nadal budzi obawy. W szczególności wysokie zadłużenie, w tym kredyty zagrożone, znacznie się zmniejszyło i oczekuje się, że nadal będzie spadać, natomiast deficyt obrotów bieżących nadal stanowi problem. Zadłużenie sektora prywatnego zmniejszyła się od 2015 r., z wyjątkiem 2020 r. w związku z kryzysem związanym z COVID-19, i oczekuje się, że w tym i w kolejnym roku będzie nadal spadać, czemu sprzyja wzrost nominalnego PKB. Wyższe stopy oprocentowania mogą jednak wywierać presję na obsługę zadłużenia, przeważają bowiem kredyty o zmiennej stopie oprocentowania. Na stan zadłużenia prywatnego i zewnętrznego ma wpływ obecność na Cyprze spółek celowych, które podnoszą ten poziom, stanowią jednak ograniczone ryzyko dla gospodarki. Poziom kredytów zagrożonych posiadanych przez banki znacznie się zmniejszyły w ostatnich latach dzięki sprzedaży, odpisom, spłatom pieniężnym kredytów zagrożonych oraz działaniom zaradczym i zamianom długu na aktywa w tym zakresie. Dług sektora instytucji

rządowych i samorządowych stale się zmniejsza; spadł on poniżej poziomu sprzed pandemii i oczekuje się, że w 2023 i 2024 r. będzie dalej spadał. Pomimo ponownego ożywienia w turystyce w 2022 r. zwiększył się duży deficyt obrotów bieżących, co jest odzwierciedleniem silnego popytu krajowego oraz wysokich cen energii; oczekuje się, że w tym i w przyszłym roku nieco spadnie, ale utrzyma się na wysokim poziomie. Reakcja polityczna była pozytywna. Oczekuje się, że szereg środków zawartych w planie odbudowy i zwiększania odporności pomoże zdywersyfikować gospodarkę, wspierać wzrost eksportu i zmniejszyć nadmierne uzależnienie od importu ropy naftowej. W ramach planu odbudowy i zwiększania odporności przyjęto w połowie 2022 r. pakiet ustaw zmieniających przepisy w sprawie spółek nabywających kredyty i podmiotów obsługujących kredyty, co poprawi ich środowisko pracy i przyczyni się do ograniczenia liczby kredytów zagrożonych. Zawieszenie egzekucji, po kilku przedłużeniach, z nieruchomości wygasło w lutym: skuteczne ramy egzekucji z nieruchomości mają kluczowe znaczenie, by zachęcić kredytobiorców do udziału w restrukturyzacji kredytów, jeszcze bardziej ograniczyć kredyty zagrożone w gospodarce, przyczynić się do zmniejszenia zadłużenia sektora prywatnego oraz wzmocnić dyscyplinę płatniczą.

Hiszpania nadal odnotowuje zakłócenia równowagi. Chodzi tu o podatność na zagrożenia związane z wysokimi poziomami zadłużenia sektora prywatnego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także zadłużenia zewnętrznego, które mają wymiar transgraniczny; podatność ta zmniejsza się, ale nadal istnieje. Wskaźnik zadłużenia zewnętrznego, w szczególności zadłużenia sektora prywatnego, spadał przez dziesięć lat od 2010 r.; ten trend spadkowy został tymczasowo przerwany w 2020 r., a następnie przywrócony w 2021 r.; obecnie spodziewane są jego dalsze spadki dzięki sprzyjającym warunkom wzrostu gospodarczego. Nadal jednak utrzymuje się on na wysokim poziomie. Korzystny wpływ na pozycję zewnętrzną ma nadwyżka na rachunku obrotów bieżących, która utrzymuje się nieprzerwanie od dziesięciu lat, chociaż w ostatnim czasie zmalała, co było spowodowane wpływem pandemii na eksport usług turystycznych i wyższymi cenami energii w 2022 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych nadal jest wysoki. W 2022 r. przywrócono tendencję spadkową, która przyniosła poprawę wskaźnika długu przed pandemią dzięki silnemu wzrostowi nominalnego PKB, ale poziom długu jest nadal wyższy niż przed pandemią. Istnieją perspektywy, że dług będzie dalej spadał w latach 2023 i 2024, chociaż w bardziej umiarkowanym tempie, dzięki środkom z zakresu polityki przewidzianym w RRP. System finansowy wykazał się odpornością w obliczu niedawnych wstrząsów spowodowanych pandemią i kryzysem energetycznym. Stopa bezrobocia ponownie spada, ale nadal jest wysoka; utrzymują się problemy będące źródłem podatności na zagrożenia, w tym bardzo wysokie bezrobocie długotrwale i bezrobocie młodzieży. Potencjalne ryzyka mające wpływ na dalsze ograniczanie podatności na zagrożenia wiążą się głównie z wpływem zaostrzenia warunków finansowania na sytuację finansową gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także na średnio- i długoterminową stabilność długu publicznego w obliczu obecnych warunków rynkowych i starzenia się społeczeństwa. Postęp w realizacji polityk był korzystny, a kontynuowanie wdrażania RRP powinno przynieść dalszą poprawę.

Francja nadal odnotowuje zakłócenia równowagi. Nadal występują podatności na zagrożenia związane z wysokim poziomem długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, konkurencyjnością oraz niskim wzrostem wydajności, które mają wymiar transgraniczny, lecz zaobserwowano oznaki ich złagodzenia. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, który wzrósł w czasie pandemii, zaczął spadać dzięki przywróceniu wzrostu PKB od 2021 r. W

2022 r. różne środki fiskalne znacznie złagodziły skutki kryzysu energetycznego, lecz spowolniły redukcję długu. Prognozuje się, że w bieżącym i kolejnym roku dług będzie nadal spadał, lecz przy braku działania w ramach polityki zacznie ponownie wykazywać tendencję wzrostową i utrzyma się na wysokim poziomie przekraczającym poziom sprzed pandemii; ponadto wyzwania dla średniookresowej stabilności finansów publicznych pozostają znaczące. Środki z zakresu polityki wprowadzone w ostatnich latach mające na celu zwiększenie wzrostu potencjalnego mogą ułatwić korektę prognozowanego wzrostu długu publicznego w średnim okresie. Przyjęto szereg reform w celu zwiększenia konkurencyjności kosztowej. Zaobserwowano już nieznaczny pozytywny wpływ tych reform na konkurencyjność, a ich pełne oddziaływanie powinno być widoczne w nadchodzących latach. Podobnie oczekuje się, że wydajność pracy zwiększy się w wyniku skutecznej realizacji planowanych inwestycji i reform. W ostatnim roku gospodarka francuska wykazała się odpornością, a wzrost cen energii wywarł mniejszy wpływ na konkurencyjność kosztową w tym kraju niż w pozostałych państwach strefy euro. Następuje poprawa wyników eksportu, do czego przyczynia się dalsze ożywienie turystyki transgranicznej oraz przemysłu lotniczego, tj. sektorów, które w znacznym stopniu odczuły skutki pandemii. W najgorszym momencie pandemii dług sektora prywatnego wzrósł, natomiast większym potrzebom pożyczkowym przedsiębiorstw towarzyszył wzrost kapitału własnego i akumulacja buforów płynnościowych. Wyższe stopy oprocentowania mogą utrudnić zmniejszenie zadłużenia publicznego i prywatnego. Reakcje polityczne w tym względzie są sprzyjające, jednak nadal utrzymują się pewne wyzwania związane z zarządzaniem finansami publicznymi. Kluczowym elementem pozwalającym w dalszym stopniu eliminować podatność na zagrożenia jest skuteczna realizacja niedawno przyjętych reform, a mianowicie reformy zarządzania finansami publicznymi oraz nowego mechanizmu oceny rocznej wydatków publicznych. Oba działania mają zasadnicze znaczenie dla kontynuacji ograniczania wydatków i utrzymania stałej tendencji spadkowej długu publicznego. Rząd przyjął ponadto reformę publicznego systemu emerytalnego, która ma przyczynić się do zwiększenia stabilności długu publicznego.

Niemcy nadal odnotowują zakłócenia równowagi. Utrzymująca się duża nadwyżka obrotów bieżących, która odzwierciedla również ograniczone inwestycje w stosunku do oszczędności i ma znaczenie transgraniczne, stopniowo zmniejszała się, ostatnio w związku z kryzysem energetycznym, ale oczekuje się, że znacznie wzrośnie. Nadwyżka obrotów bieżących powoli zmniejszała się do 2019 r. przy łagodnym wzroście stopy inwestycji krajowych i spadku bilansu handlowego, a od tego czasu ewoluuje w warunkach nietypowej sytuacji gospodarczej. W 2022 r. znacznie spadła ze względu na wyższe ceny importu energii, a także zmniejszenie nadwyżki w handlu towarami nieenergetycznymi i ożywienie importu usług turystycznych. W 2022 r. nadwyżka utrzymała się powyżej poziomów sugerowanych przez fundamenty gospodarcze państwa, w 2023 r. ma ponownie znacznie wzrosnąć i pozostać na niemal niezmiennym poziomie w 2024 r., lecz według prognoz nadwyżka ma pozostać poniżej wartości progowej ustalonej w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Prognozuje się silny wzrost płac, który będzie wspierać popyt krajowy, przy czym jednostkowe koszty pracy mogą rosnąć szybciej niż w pozostałej części strefy euro. Wysoka inflacja osłabia jednak tymczasowo konsumpcję i inwestycje. W ostatnich latach ceny nieruchomości mieszkalnych gwałtownie wzrosły, nawet jeśli tendencja ta nieco osłabła od połowy 2022 r. Podaż nieruchomości mieszkalnych nie nadąża za popytem ze względu na niski poziom inwestycji mieszkaniowych, co może przyczynić się do utrzymywania się ryzyka zawyżania cen

mieszkań. Terminowa i skuteczna realizacja inicjatyw w zakresie inwestycji publicznych oraz usunięcie barier inwestycji przyczyniłyby się do dalszego ograniczenia podatności na zagrożenia.

Na Węgrzech występują zakłócenia równowagi. Wzrosła podatność na zagrożenia związane z bardzo silnymi presjami cenowymi, a także potrzebami w zakresie finansowania zewnętrznego i finansowania sektora instytucji rządowych i samorządowych, i podatność ta jest obecnie znacząca. Inflacja znacznie wzrosła i nie zaczęła jeszcze widocznie zwalniać tempa. Jeżeli utrzyma się na wysokim poziomie przez dłuższy okres, wpłynie niekorzystnie na konkurencyjność kosztową i może doprowadzić do zwiększenia kosztów finansowania. Duży deficyt obrotów bieżących znacznie się zwiększył przez wyższe ceny energii w 2022 r., wskutek czego powstało krótkoterminowe zadłużenie zewnętrzne. Poprawa salda obrotów bieżących w bieżącym i następnym roku zależy od oczekiwanego dalszego ograniczenia cen energii, niemniej jednak według prognoz deficyt obrotów bieżących pozostanie istotny w 2023 r. i 2024 r. Wysoka energochłonność gospodarki ma znaczenie dla dynamiki salda obrotów bieżących. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jest duży i tylko częściowo spowodowany reakcją polityczną na pandemię i kryzys energetyczny; stanowi on znaczną część zadłużenia zagranicznego gospodarki. Dzięki wyraźnemu wzrostowi nominalnego PKB relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszyła się, lecz może na nią niekorzystnie wpłynąć spowolnienie gospodarcze oraz utrzymujący się wysoki deficyt. Od 2021 r. państwowe koszty finansowania zewnętrznego wzrosły, a rząd narażony jest na coraz większe obciążenie odsetkami, natomiast terminy zapadalności długu są nadal stosunkowo krótkie. W ciągu ostatnich pięciu lat ceny nieruchomości mieszkalnych podwoiły się, lecz wzrost cen zatrzymał się pod koniec 2022 r. Prawdopodobieństwo znacznego nominalnego spadku cen jest jednak ograniczone ze względu na niski poziom zadłużenia gospodarstw domowych, również w związku z aktualną wysoką inflacją. niespójność polityki jeszcze bardziej nasiliła stwierdzone podatności na zagrożenia. Aby zabezpieczyć stabilność fiskalną i zewnętrzną, jak również sformułować odpowiednie oczekiwania, zasadniczą rolę odgrywa skuteczna koordynacja i wyraźne rozgraniczenie polityk makroekonomicznych, czego podstawą są silne ramy polityki instytucjonalnej. Oczekuje się, że terminowa i pełna realizacja reform strukturalnych przewidzianych w planie odbudowy i zwiększania odporności Węgier przyczyni się ograniczenia słabości makroekonomicznych oraz będzie wspierać wzrost gospodarczy i dostosowanie w średnim okresie.

Niderlandy nadal odnotowują zakłócenia równowagi. Utrzymuje się podatność na zagrożenia związane z wysokim poziomem zadłużenia sektora prywatnego oraz dużą nadwyżką obrotów bieżących, które mają wymiar transgraniczny, chociaż zaobserwowano pewne oznaki ograniczenia tej podatności. Nadwyżka obrotów bieżących (pomimo ostatnich korekt danych) i dług sektora prywatnego są wysokie nie tylko w porównaniu z innymi państwami, ale przewyższają też poziomy, które są uzasadnione w świetle fundamentów gospodarczych. Duża nadwyżka obrotów bieżących zmalała w 2022 r. w związku z gorszymi *terms of trade*, przy jednoczesnym wzroście salda obrotów bieżących mierzonych w cenach stałych, oraz w wyniku pogłębienia się deficytu dochodów pierwotnych. Oczekuje się, że wraz z poprawą *terms of trade* nadwyżka ponownie znacząco wzrośnie w 2023 r. i ustabilizuje się w 2024 r. Zrobiono ograniczony postęp w realizacji polityk, ale konieczne są dodatkowe działania w celu zmniejszenia przeszkód dla inwestycji. Poziom zadłużenia przedsiębiorstw niefinansowych i gospodarstw domowych jest nadal wysoki: problem ten jest bardziej niepokojący w przypadku gospodarstw domowych, ponieważ naraża je na wstrząsy, a już nadmiernie wysokie i dalej

rosnące ceny nieruchomości mieszkalnych potęgują to ryzyko. W dalszej perspektywie spodziewana jest kontynuacja umiarkowanego spadku długu. Nastąpił wprawdzie umiarkowany spadek cen nieruchomości mieszkalnych, ale utrzymuje się presja na rynku mieszkaniowym; jedną z jej głównych przyczyn jest niedostateczna liczba nowo budowanych mieszkań, która pozostaje znacznie niższa od celów wyznaczonych przez rząd. Jednocześnie finansowanie zakupu domu lub mieszkania kredytem jest dalej wspierane za pomocą korzystnych przepisów podatkowych, a realizowane polityki grożą osłabieniem rozwoju prywatnego rynku wynajmu.

Portugalia nadal odnotowuje zakłócenia równowagi. Chodzi tu o podatność na zagrożenia związane z wysokimi poziomami zadłużenia sektora prywatnego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także zadłużenia zewnętrznego; podatność ta zmniejsza się, ale nadal istnieje. Po tymczasowej przerwie związanej z wybuchem pandemii wskaźniki zadłużenia sektora prywatnego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych powróciły w 2021 r. do tendencji spadkowej i oczekuje się, że będą nadal spadać, czemu sprzyja wzrost gospodarczy. Chociaż znajdują się one obecnie poniżej poziomów sprzed pandemii, nadal są wysokie. Wyraźnie ujemna MPI netto również się poprawiła, zarówno przed pandemią, jak i po niej; prognozuje się, że zadłużenie zagraniczne jeszcze się zmniejszy, czemu sprzyjać będzie dalszy wzrost gospodarczy pomimo pewnego spowolnienia gospodarczego w 2023 r. Niewielki deficyt obrotów bieżących nieznacznie się pogorszył w 2022 r., odzwierciedlając wyższe ceny energii, ale pogorszenie to zostało złagodzone przez dalsze wyraźne ożywienie eksportu, zwłaszcza turystyki. Prognozuje się, że zakładane dalsze obniżenie cen energii i dalszy wzrost eksportu turystyki, a także bieżące polityki wspierające efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii zrównoważą saldo obrotów bieżących i będą w przyszłości dalej wspierać korektę MPI netto. Ceny nieruchomości mieszkalnych przez ostatnich kilka lat znacznie wzrosły, natomiast liczba kredytów zagrożonych nadal spadała z już i tak umiarkowanego poziomu. Główne zagrożenia dla dalszego zmniejszania podatności na zagrożenia dotyczą wpływu zaostrzenia warunków finansowych oraz niepewnego otoczenia zewnętrznego, a także ich potencjalnego wpływu na wzrost gospodarczy. Postęp w realizacji polityk był korzystny, przy szczególnym uwzględnieniu RRP, a kontynuowanie wdrażania RRP powinno przynieść dalszą poprawę.

Rumunia nadal odnotowuje zakłócenia równowagi. 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.

Szwecja nadal odnotowuje zakłócenia równowagi. Utrzymuje się podatność na zagrożenia związane z rynkiem nieruchomości oraz wysokim zadłużeniem sektora prywatnego. Ceny nieruchomości są wysokie i do niedawna wciąż rosły. Wzrostowi cen nieruchomości mieszkalnych towarzyszyło rosnące zadłużenie sektora prywatnego. W 2022 r., w kontekście znacznego zaostrzenia warunków pieniężnych i warunków finansowania, ceny nieruchomości zaczęły wyraźnie spadać, odzwierciedlając, jak się wydaje, rozpoczęcie redukcji skumulowanej podatności na zagrożenia. Ceny są nadal znacznie zawyżone i oczekuje się ich dalszego spadku. Obroty w sektorze nieruchomości spadły ostatnio znacząco, w związku z czym zmniejszył się również popyt na nowo wybudowane budynki mieszkalne. Do tej pory niekorzystne zmiany ograniczały się do sektorów budownictwa i nieruchomości, które obecnie gwałtownie zmniejszają się po latach wysokiego wzrostu. Oczekuje się, że w 2023 r. gospodarka Szwecji postrzegana jako całość skurczy się, a zmiany warunków pieniężnych będą miały wpływ na bilanse gospodarstw domowych i przedsiębiorstw działających na rynku nieruchomości komercyjnych oraz na ich pole do konsumpcji i inwestowania. Wpływ wyższych stóp procentowych na spłatę kredytów hipotecznych jest znaczny ze względu na przewagę zmiennych stóp procentowych i kredytów hipotecznych o bardzo długich okresach spłaty. Wpływ zmieniających się warunków na sektor finansowy jest ograniczony; sektor ten jest silny i odnotowuje wysokie marże zysku i współczynniki kapitałowe ważne ryzykiem, co może służyć jako zabezpieczenie przed rozprzestrzenianiem się problemów sektora nieruchomości w szeroko pojmowanej gospodarce za pośrednictwem sektora finansowego, chociaż jest on w dużym stopniu narażony na zakłócenia na rynku nieruchomości. Postępy w realizacji polityk są ograniczone. W szczególności system podatkowy nadal faworyzuje posiadanie nieruchomości mieszkalnych poprzez niskie okresowe opodatkowanie nieruchomości i promuje nabywanie nieruchomości mieszkalnych z wykorzystaniem finansowania dłużnego dzięki możliwości znaczącego odliczania odsetek od kredytów hipotecznych od podatku. Ponadto nieefektywny rynek wynajmu był przedmiotem jedynie ograniczonych reform.

Państwa członkowskie doświadczające nadmiernych zakłóceń równowagi

Grecja nadal odnotowuje nadmierne zakłócenia równowagi. Zmniejszyła się podatność na zagrożenia związane z wysokim długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wysokim poziomem kredytów zagrożonych w kontekście wysokiego bezrobocia, ale pogorszyła się pozycja zewnętrzną tego kraju. Jednym z kluczowych problemów jest fakt, że pomimo ożywienia dochodów z turystyki deficyt obrotów bieżących w 2022 r. znacznie się zwiększył. Chociaż przewiduje się, że w tym i przyszłym roku deficyt bilansu płatniczego nieco się zmniejszy, utrzyma się on znacznie powyżej poziomu wymaganego do zapewnienia trwałej poprawy międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Chociaż relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB pozostaje najwyższa w UE, znacznie się poprawiła w 2022 r., głównie dzięki silnemu wzrostowi nominalnego PKB, i oczekuje się, że w 2023

i 2024 r. będzie się dalej zmniejszać. W zeszłym roku odnotowano gwałtowny spadek wskaźnika kredytów zagrożonych, następujący po znacznej redukcji tego wskaźnika w poprzednich latach, ale ich poziom jest nadal wysoki i w dalszym ciągu osłabiają one rentowność i zdolność kredytową banków, co z kolei wpływa niekorzystnie na pogłębianie kapitału i wzrost wydajności gospodarki. Reakcja polityczna przyczyniła się do wyeliminowania zakłóceń równowagi, a realizacja RRP stanowi istotną okazję do usunięcia utrzymujących się słabości strukturalnych. Konieczne są jednak dalsze wysiłki, w szczególności, aby zapewnić zdecydowaną poprawę salda obrotów z zagranicą oraz dalszy spadek liczby kredytów zagrożonych, w tym przez zwiększenie skuteczności egzekwowania długu i usprawnienie wtórnego rynku kredytów zagrożonych.

Włochy nadal odnotowują nadmierne zakłócenia równowagi. Utrzymuje się podatność na zagrożenia związane z wysokim długiem publicznym i słabym wzrostem wydajności w kontekście wrażliwości rynku pracy i pewnych słabości występujących w sektorze finansowym, które mają wymiar transgraniczny, chociaż podatności te zostały w pewnym stopniu ograniczone. Skala tych problemów, które występują we Włoszech od dłuższego czasu, zmniejszyła się wprawdzie nieco w ostatnich latach, ale pozostaje znacząca i nie oczekuje się, że uda się je szybko rozwiązać. Trwale niski wzrost wydajności jest głównym czynnikiem powodującym słabą dynamikę wzrostu gospodarczego utrzymującą się we Włoszech; problem ten spowalnia proces zmniejszania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, ogranicza możliwości zatrudnienia i wpływa na bilanse banków. Wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych dalej spadał w 2022 r., w miarę ożywienia gospodarczego. Pozostaje on jednak wysoki i stanowi poważne wyzwanie z punktu widzenia stabilności fiskalnej. Prognozuje się, że wskaźnik długu publicznego będzie dalej spadał do 2024 r., ale w średnim okresie nastąpi jego wzrost, o ile nie zostaną podjęte działania konsolidacyjne. Rząd wdrożył dodatkowe środki mające na celu zwiększenie odporności sektora finansowego, a poziom kredytów zagrożonych znacząco zmalał, chociaż banki są nadal w poważnym stopniu narażone na ryzyko związane z niewypłacalnością państwa. Poczyniono pewien postęp w dziedzinie polityk mających na celu zlikwidowanie zakłóceń równowagi, ale konieczne jest kontynuowanie tych wysiłków, a wdrażanie RRP pozostaje głównym priorytetem politycznym, ponieważ plan ten obejmuje kompleksowe reformy i znaczące inwestycje. Osiągnięcie stałej tendencji spadkowej wysokiego długu publicznego w kontekście rosnących kosztów obsługi zadłużenia i kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa wymaga przyjęcia wielotorowego podejścia opartego na rozważnych politykach fiskalnych zapewniających adekwatne nadwyżki pierwotne, inwestycje i reformy pobudzające wzrost gospodarczy, poprawę przestrzegania przepisów podatkowych oraz efektywne wykorzystanie zasobów krajowych i europejskich. Włochy stoją przed wyzwaniami, do których rozwiązania przyczyniłyby się – obok dalszego intensywnego wdrażania RRP – dodatkowe wysiłki w ramach polityki, zwłaszcza w dziedzinach opodatkowania, ram fiskalnych i systemów rentowo-emerytalnych, a także w zakresie demografii, rynku pracy i energii.