

**ZALECENIE RADY****z dnia 20 lipca 2020 r.****w sprawie krajowego programu reform Polski na 2020 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2020 r.**

(2020/C 282/21)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 17 grudnia 2019 r. Komisja przyjęła roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2020 r. Uwzględniła ona w należytym stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 17 grudnia 2019 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe 2020 dotyczące Polski zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2020 r. Zawiera ono ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r. <sup>(3)</sup> (zwanych dalej „zaleceniami z 2019 r.”), działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Polski w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia oficjalnie uznała epidemię COVID-19 za globalną pandemię. Stanowi ona poważne zagrożenie w zakresie zdrowia publicznego dla obywateli, społeczeństw i gospodarek. Znacznie obciąża krajowe systemy ochrony zdrowia, zakłóca globalne łańcuchy dostaw, powoduje wahania na rynkach finansowych, wywołuje wstrząsy popytu konsumpcyjnego oraz negatywne efekty w różnych sektorach. Stwarza zagrożenie dla zatrudnienia i dochodów obywateli oraz dla działalności przedsiębiorstw. Spowodowała silny wstrząs gospodarczy, który już teraz wywołuje w Unii poważne konsekwencje. W dniu 13 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat wzywający do skoordynowanej reakcji gospodarczej na kryzys, obejmującej wszystkie podmioty na poziomie krajowym i unijnym.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 123.

- (4) Kilka państw członkowskich ogłosiło stan nadzwyczajny lub wprowadziło środki nadzwyczajne. Wszelkie tego typu środki powinny być ściśle proporcjonalne, konieczne, ograniczone w czasie i zgodne ze standardami europejskimi i międzynarodowymi. Powinny one podlegać nadzorowi demokratycznemu i niezależnej kontroli sądowej.
- (5) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu. Ogólna klauzula wyjścia określona w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 <sup>(4)</sup>, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie z dnia 20 marca 2020 r. Komisja uznała, że w świetle spodziewanego poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 spełnione zostały warunki uruchomienia tej ogólnej klauzuli wyjścia, oraz zwróciła się do Rady o zatwierdzenie tego stwierdzenia. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uzgodnili, że poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej wymaga zdecydowanej, ambitnej i skoordynowanej reakcji. Uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności fiskalnej w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki fiskalnej. Ogólna klauzula wyjścia nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstąpienie od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, a jednocześnie umożliwia Komisji i Radzie wprowadzenie koniecznych środków koordynacji polityki w ramach paktu stabilności i wzrostu.
- (6) Potrzebne są stałe działania, aby ograniczyć i kontrolować rozprzestrzenianie się pandemii COVID-19, wzmocnić odporność krajowych systemów ochrony zdrowia, złagodzić skutki społeczno-ekonomiczne pandemii za pomocą środków wspierających przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz zapewnić odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy w celu wznowienia działalności gospodarczej. Unia powinna w pełni wykorzystywać różne dostępne jej narzędzia, aby wspierać wysiłki państw członkowskich w tych obszarach. Jednocześnie państwa członkowskie i Unia powinny wspólnie przygotowywać środki konieczne do przywrócenia normalnego funkcjonowania naszych społeczeństw i gospodarek oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego, uwzględniając między innymi transformację ekologiczną i cyfrową oraz wyciągając wnioski z kryzysu.
- (7) Kryzys związany z COVID-19 uwypuklił elastyczność, jaką zapewnia rynek wewnętrzny, umożliwiając dostosowanie się do nadzwyczajnych sytuacji. Aby jednak zapewnić szybkie i sprawne przejście do etapu odbudowy gospodarki oraz przywrócenia swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników, należy znieść środki wyjątkowe utrudniające normalne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, gdy tylko przestaną one być konieczne. Obecny kryzys pokazał, że sektor ochrony zdrowia musi dysponować planami gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej. Kluczowymi elementami koniecznymi do opracowania szerszej zakrojonych planów gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej są między innymi ulepszone strategie zakupów, zdywersyfikowane łańcuchy dostaw oraz rezerwy strategiczne podstawowych produktów i materiałów.
- (8) Prawodawca Unii już znowelizował odpowiednie uregulowania, przyjmując rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 <sup>(5)</sup> oraz (UE) 2020/558 <sup>(6)</sup>, aby umożliwić państwom członkowskim uruchomienie wszystkich niewykorzystanych zasobów z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu przeciwdziałania nadzwyczajnym skutkom pandemii COVID-19. Zmiany te zapewnią dodatkową elastyczność oraz uproszczą i usprawnią procedury. Aby zmniejszyć presję na przepływy środków pieniężnych, państwom członkowskim umożliwiono również skorzystanie w roku obrachunkowym 2020–2021 ze stopy współfinansowania z budżetu Unii w wysokości 100 %. Zachęca się Polskę do pełnego wykorzystania tych możliwości w celu wspierania najbardziej dotkniętych osób i sektorów.

<sup>(4)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6).

<sup>(5)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz.U. L z 31.3.2020, s. 5).

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

- (9) Społeczno-ekonomiczne skutki pandemii COVID-19 najprawdopodobniej będą rozkładać się nierównomiernie w poszczególnych regionach ze względu na różne modele specjalizacji. Wiąże się z tym ryzyko pogłębienia się dysproporcji terytorialnych w Polsce. Obecna sytuacja, która grozi również przejściowym cofnięciem procesu konwergencji między państwami członkowskimi, wymaga ukierunkowanych działań politycznych.
- (10) W dniu 29 kwietnia 2020 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2020 r., a w dniu 30 kwietnia 2020 r. – program konwergencji na 2020 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (11) Polska jest obecnie objęta częścią zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu.
- (12) W dniu 13 lipca 2018 r. Rada zaleciła Polsce zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto <sup>(7)</sup> nie przekroczyła 4,2 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,6 % produktu krajowego brutto (PKB). Ocena ogólna Komisji potwierdza znaczne odchylenie od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego zarówno w 2019 r., jak i w latach 2018 i 2019 w ujęciu łącznym. W związku z uruchomieniem ogólnej klauzuli wyjścia dalsze kroki w ramach procedury znacznego odchylenia w odniesieniu do Polski nie są jednak uzasadnione.
- (13) W programie konwergencji na 2020 r. rząd planuje pogorszenie salda nominalnego z deficytu na poziomie 0,7 % PKB w 2019 r. w kierunku deficytu w wysokości 8,4 % PKB w 2020 r. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, po spadku w 2019 r. do 46,0 % PKB, wzrosła w 2020 r. do 55,2 %. Na perspektywy makroekonomiczne i fiskalne wpływa duża niepewność spowodowana pandemią COVID-19.
- (14) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Polska przyjęła w odpowiednim czasie środki budżetowe mające na celu zwiększenie zdolności swojego systemu ochrony zdrowia, powstrzymanie pandemii oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie nią dotknięte. W programie konwergencji na 2020 r. wskazano, że wspomniane środki budżetowe stanowią 3,2 % PKB i że obejmują one między innymi świadczenia dla osób samozatrudnionych i zatrudnionych na podstawie niestandardowych umów o pracę, zwolnienia przedsiębiorstw ze składek na ubezpieczenia społeczne (składki te będą opłacane przez państwo) oraz dopłaty do wynagrodzeń w przypadku niektórych przedsiębiorstw. Ponadto Polska zapowiedziała środki, które wprawdzie nie mają bezpośredniego wpływu na budżet, ale przyczynią się do wsparcia płynności przedsiębiorstw, takie jak gwarancje kredytowe dla przedsiębiorstw. Skutki fiskalne środków budżetowych przewidzianych w programie konwergencji różnią się głównie w zależności od sposobu ujęcia pożyczek dla przedsiębiorstw. Zgodnie z zapowiedziami władz Komisja w swojej prognozie z wiosny 2020 r. opiera się na założeniu, że pożyczki o wartości odpowiadającej ok. 2¾ punktu procentowego PKB zostaną przekształcone w dotacje i ujęte w związku z tym jako wydatki w 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, działania podjęte przez Polskę są zgodne z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji z dnia 13 marca 2020 r. Pełne wdrożenie środków nadzwyczajnych i wspierających środków fiskalnych, a następnie przeorientowanie polityk fiskalnych na osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie, kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne, przyczyni się do ochrony stabilności fiskalnej w średnim terminie.
- (15) Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Polski w 2020 r. wyniesie -9,5 % PKB, a w 2021 r. osiągnie -3,8 % PKB. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2020 i 2021 utrzyma się poniżej poziomu 60 % PKB.
- (16) W dniu 20 maja 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z planowanym przekroczeniem przez Polskę w 2020 r. prognozy deficytu wynoszącego 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, analiza Komisji wskazuje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/97 nie zostało spełnione.

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

- (17) W związku z wybuchem epidemii COVID-19 Polska znalazła się w nowej sytuacji społecznej i gospodarczej. Po raz pierwszy od prawie trzydziestu lat prognozuje się recesję na 2020 r. Z danych przedstawionych przez rząd wynika, że wpływ pandemii na zdrowie ludności był stosunkowo niewielki, m.in. ze względu na szybkie przyjęcie bezprecedensowych środków, takich jak ścisła kwarantanna i ograniczenie kontaktów personalnych. Jak dotąd najbardziej negatywne skutki zaobserwowano w sektorze usług (w tym w sektorze transportu, handlu detalicznego i hurtowego oraz rekreacji), a także w sektorze przetwórstwa przemysłowego, co wynikało z przerw w łańcuchach dostaw. Aby zrekompensować ekonomiczne skutki nałożonych restrykcji, rząd uruchomił szereg środków, których łączna wartość wynosi ok. 9 % PKB Polski (środki zwiększające deficyt i środki wsparcia płynności łącznie) i które obejmują finansowanie unijne. Wsparcie pochodzi także z Narodowego Banku Polskiego, który udostępnił środki zapewniające płynność. Wsparcie rządowe koncentruje się na stabilizowaniu gospodarki w perspektywie krótkoterminowej poprzez wspieranie dochodów pracowników, zapewnienie finansowania przedsiębiorstwom, które odnotowały spadek dochodów, wzmocnienie odporności i zdolności reagowania sektora ochrony zdrowia oraz wzmocnienie systemu finansowego. Obejmuje ono również program inwestycyjny w celu wspierania odbudowy gospodarki w perspektywie średnioterminowej. Istnieje duże zapotrzebowanie społeczne na działania polityczne, w tym wprowadzenie zwolnień ze składek na ubezpieczenia społeczne, świadczeń dla pracowników w przedsiębiorstwach, które zawieszają działalność, oraz zapewnienie mikroprzedsiębiorstwom dostępu do pożyczek. Przewiduje się, że pandemia COVID-19 przyczyni się do spadku PKB w 2020 r. o 4,3 %, po czym w 2021 r. nastąpi ożywienie na poziomie 4,1 %.
- (18) Z powodu pandemii COVID-19 konieczne było wprowadzenie bezprecedensowych środków w systemie ochrony zdrowia. Poniesiono znaczne wydatki na zakup sprzętu i środków ochrony związanych ze zdrowiem, a także na zwiększenie wydolności szpitali i wydajności laboratoriów oraz wzmocnienie obsady kadrowej. Przydział dodatkowych zasobów jest także konieczny, aby zrekompensować środki na inne świadczenia zdrowotne i inwestycje, których realizacja została odroczone lub które zostały przekierowane. Przed wybuchem epidemii COVID-19 wydatki publiczne na system ochrony zdrowia stanowiły 4,8 % PKB, a więc poniżej średniej unijnej, która w 2018 r. wynosiła 7 % PKB. W połączeniu z nieoptymalną alokacją funduszy utrudnia to funkcjonowanie i dostęp do systemu ochrony zdrowia. W 2018 r. odsetek ludności Polski zgłaszającej niezaspokojone potrzeby w zakresie badań medycznych wyniósł 4,2 %, czyli znacznie więcej niż 2 % na poziomie Unii. Liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w stosunku do liczby ludności jest w dalszym ciągu jedną z najniższych w Unii, a rozmieszczenie pracowników służby zdrowia w kraju jest nierównomierne. Zdrowie publiczne, e-zdrowie i podstawowa opieka zdrowotna, które mają zasadnicze znaczenie dla poprawy profilaktyki i dostępu do systemu oraz zwiększenia jego odporności na przyszłe wyzwania, są nadal słabo rozwinięte. Pandemia miała wpływ na ośrodki opieki długoterminowej, w których przebywa wiele osób należących do grupy wysokiego ryzyka.
- (19) Pandemia COVID-19 znacząco wpłynie na rynek pracy i spowoduje odwrócenie tendencji spadkowej poziomu bezrobocia odnotowywanej w ostatnich latach. Według przewidywań stopa bezrobocia, która w 2019 r. osiągnęła poziom 3,3 %, ma wzrosnąć do ok. 7,5 % w 2020 r., po czym w 2021 r. ma nastąpić nieznaczna poprawa do poziomu 5,3 %. Istnieje ryzyko, że te skutki krótkoterminowe nabrają bardziej strukturalnego charakteru w perspektywie średnioterminowej, zwłaszcza w przypadku grup znajdujących się w trudnej sytuacji. Tymczasowy mechanizm obniżonego wymiaru czasu pracy mógłby być skutecznym narzędziem zachowania miejsc pracy przy odpowiednich środkach zachęcających przedsiębiorstwa do korzystania z niego. Jednocześnie, pomimo korzystnego rozwoju sytuacji przed kryzysem związanym z COVID-19, uczestnictwo w rynku pracy niektórych grup, zwłaszcza kobiet, osób o niskich kwalifikacjach, osób starszych oraz osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, pozostaje niskie. Migracja z państw spoza Unii pomaga złagodzić niedobór siły roboczej, ale utrzymanie stałego napływu pracowników migrujących może być trudne ze względu na ograniczenia związane z kontrolą graniczną. Ulepszenie elastycznych form organizacji pracy, w tym systemów pracy zdalnej i elastycznych godzin pracy, w szczególności w ramach trwałych form zatrudnienia, może zatem pomóc w reagowaniu na kryzys, a także zapewnić wsparcie osobom z grup o niższych wskaźnikach aktywności zawodowej w znalezieniu stałego zatrudnienia. Pomogłoby to również zwiększyć odporność rynku pracy w okresach pogorszenia koniunktury w przyszłości.
- (20) Złagodzenie skutków społecznych pandemii COVID-19, utrzymanie spójności społecznej i wspieranie odbudowy gospodarki wymaga zapewnienia znaczących zabezpieczeń. W ostatnich latach Polska wprowadziła obszerny program transferów socjalnych, obejmujących powszechne świadczenie na dziecko oraz dodatkowe jednorazowe świadczenie, które ma być wypłacane co roku emerytom; wartość tych transferów wynosi niemal 2,5 % PKB rocznie. Istnieją możliwości lepszego ukierunkowania tych środków pod względem ochrony socjalnej. Jednocześnie zakres świadczeń społecznych jest niewielki w przypadku osób o najniższych dochodach. Największy wzrost ubóstwa skrajnego odnotowany w 2019 r. w badaniu budżetów gospodarstw domowych zaobserwowano w przypadku osób lub rodzin utrzymujących się ze świadczeń społecznych (innych niż emerytura i renty oraz renty inwalidzkie), co wskazuje na słabe punkty w systemie zabezpieczenia społecznego. Ponadto nie wszystkie rodzaje umów o pracę

zapewniają dostęp do ochrony socjalnej w postaci odpowiednich świadczeń dla bezrobotnych, świadczeń z tytułu macierzyństwa, świadczeń chorobowych i rent inwalidzkich. To sprawia, że część pracowników, których dotknęły skutki wprowadzenia środków nadzwyczajnych, znalazła się w jeszcze trudniejszej sytuacji i jest narażona na ryzyko popadnięcia w ubóstwo. Ponadto poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny jest niższy od średniej unijnej.

- (21) Nagłe zawieszenie zajęć na wszystkich poziomach edukacji stanowiło wyzwanie systemowe, jeżeli chodzi o zapewnienie nauczania na odległość. Aby nie pogłębiać nierówności, niezwykle istotne jest zapewnienie wszystkim osobom uczącym się – zwłaszcza tym, które pochodzą ze środowisk defaworyzowanych – dostępu do nauczania na odległość. W 2018 r. gospodarstwa domowe niemal 330 000 uczniów nie posiadały jednak komputera z dostępem do internetu. Znacznej części nauczycieli brakuje umiejętności potrzebnych do nauczania cyfrowego. Jednocześnie wielu rodziców ma trudności ze wspieraniem cyfrowego uczenia się i edukacji domowej. Kontynuacja działań mających na celu wyposażenie szkół i nauczycieli w infrastrukturę cyfrową i materiały dydaktyczne on-line rozwiązałaby niektóre z tych problemów i zapewniłaby odpowiednią jakość. Kryzys związany z COVID-19 uwidacznia ogólne wyzwania strukturalne związane z podnoszeniem umiejętności cyfrowych, ponieważ blisko połowa dorosłych nie posiada podstawowych umiejętności cyfrowych, a ogólna liczba kształcących się osób dorosłych jest znacznie niższa od średniej unijnej. Ostatnie reformy kształcenia zawodowego nie zachęciły wystarczającej liczby pracodawców do uczestnictwa w nim, więc potencjał szkoleń w miejscu pracy nadal nie jest w pełni wykorzystywany. Niedobór nauczycieli, który zaczyna być odczuwalny, wskazuje na potrzebę zwiększenia atrakcyjności zawodu nauczyciela.
- (22) Wybuch epidemii COVID-19 poważnie wpłynął na warunki pracy przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz mikroprzedsiębiorstw. Oferowanie rozwiązań w zakresie pracy zdalnej stanowi wyzwanie – tylko w co dziesiątym polskim przedsiębiorstwie poziom transformacji cyfrowej jest na tyle zaawansowany, że umożliwiłby szybkie dostosowanie się do nowych warunków. W przypadku MŚP jedną z głównych przeszkód utrudniających tego rodzaju transformację jest niski poziom umiejętności cyfrowych wśród właścicieli, kadry kierowniczej i pracowników. Wykorzystanie technologii cyfrowych w administracji publicznej jest kluczem do tego, by zapewnić świadczenie usług administracji publicznej oraz sterować środkami niezbędnymi do monitorowania kryzysu i zarządzania nim. Ponadto wydajne cyfrowe usługi publiczne prowadzą do zmniejszenia niepotrzebnych obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, co może mieć zasadnicze znaczenie na etapie odbudowy gospodarki.
- (23) Aby złagodzić skutki kryzysu związanego z COVID-19, rząd polski zaoferował przedsiębiorstwom dotkniętym skutkami kryzysu, a szczególnie MŚP i mikroprzedsiębiorstwom, znaczne wsparcie płynności w postaci gwarancji, pożyczek i dotacji warunkowych. Środki rządowe są wspierane przez Narodowy Bank Polski m.in. poprzez program skupu obligacji skarbowych na rynku wtórnym i znaczne obniżki stóp procentowych. Skuteczne i szybkie wdrożenie tych środków oraz skuteczne dotarcie z nimi do odbiorców przez pośredników są niezbędne do tego, by pomóc sektorowi przedsiębiorstw kontynuować działalność i ułatwić odbudowę gospodarki. Przy opracowywaniu i wdrażaniu tych środków należy wziąć pod uwagę odporność sektora bankowego oraz monitorować stabilność systemu finansowego. Do poprawy przepływów środków pieniężnych przedsiębiorstw, które ucierpiały wskutek kryzysu, przyczynia się również umożliwienie odroczenia płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz przyspieszenie płatności umownych przez organy publiczne.
- (24) W celu wspierania odbudowy gospodarki ważne będzie przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, m.in. w drodze odpowiednich reform. Polska gospodarka charakteryzuje się wysoką intensywnością emisji dwutlenku węgla, a jakość powietrza należy do najniższych w Unii, co budzi poważne obawy związane ze środowiskiem i zdrowiem. Zasadnicze znaczenie ma zatem planowanie i przyjęcie ambitnych środków służących przeprowadzeniu w odpowiednim czasie czystej transformacji energetycznej zgodnie z Europejskim Zielonym Ładem i krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu. Pod względem rozwoju sieci światłowodowych Polska plasuje się wyżej średniej unijnej i w poprzednich latach poczyniła znaczne postępy, jeżeli chodzi o korzystanie z ultraszybkich i mobilnych sieci szerokopasmowych, ale nadal jest daleka od osiągnięcia celów w zakresie łączności, do których się zobowiązała. Odbudowę gospodarki można dodatkowo wesprzeć znacznymi inwestycjami w zrównoważoną infrastrukturę transportową w celu udoskonalenia sieci połączeń między obszarami peryferyjnymi a ośrodkami działalności gospodarczej. Aby zapewnić długoterminowy trwały wzrost gospodarczy i konkurencyjność, Polska będzie w coraz większym stopniu opierać się na nauce i innowacjach. Ogólne wydatki na badania naukowe i rozwój w stosunku do PKB utrzymują się na poziomie niższym od średniej unijnej, a pomimo widocznego postępu w wielu elementach kombinacji polityk składających się na ekosystem innowacji w Polsce współpraca między środowiskiem nauki a biznesem pozostaje jedną z głównych przeszkód na drodze Polski do zwiększenia innowacyjności. Programowanie przewidzianego we wniosku Komisji Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 mogłoby pomóc Polsce sprostać niektórym wyzwaniom związanym z przejściem na gospodarkę neutralną dla klimatu, w szczególności na terytoriach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego 2020. Pozwoliłoby to Polsce optymalnie wykorzystać ten fundusz.

- (25) Stabilne i przewidywalne otoczenie biznesowe i przyjazny klimat inwestycyjny odgrywają ważną rolę w odbudowie gospodarki po pandemii. Niezbędne w tym zakresie są: niezależność, wydajność i jakość systemu wymiaru sprawiedliwości. Pewność prawa, w tym dostęp do niezależnych sądów, oraz zaufanie do jakości i przewidywalności polityk i instytucji regulacyjnych, to również kluczowe czynniki funkcjonowania rynku wewnętrznego i zachowania pozycji Polski w europejskich łańcuchach dostaw po pandemii. Oprócz utrzymujących się od dawna obaw dotyczących praworządności w Polsce – na które Komisja wcześniej zwracała uwagę i do których części Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej już się odniósł w swoich orzeczeniach – w związku z ostatnimi wydarzeniami pojawiły się dalsze obawy w odniesieniu do funkcjonowania polskiego i unijnego porządku prawnego.
- (26) Solidne i stabilne otoczenie regulacyjne jest podstawą, która umożliwia podtrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji prywatnych. Brak odpowiednich konsultacji publicznych i z partnerami społecznymi ma negatywny wpływ na stabilność i pewność otoczenia biznesowego, jak również na jakość ustawodawstwa. Obowiązek przeprowadzania konsultacji publicznych został wprowadzony w odniesieniu do projektów ustaw proponowanych przez Radę Ministrów, jednak w przypadku wniosków objętych alternatywnymi ścieżkami legislacyjnymi, takich jak wnioski poselskie, konsultacje nie są przeprowadzane albo nie są obowiązkowe. Ta niekonsekwencja również wpływa niekorzystnie na jakość przyjmowanego ustawodawstwa. Ponadto pogorszyła się jakość dialogu społecznego, w szczególności dlatego, że w ramach procesu kształtowania polityki nie przeprowadza się konsultacji lub okresy konsultacji są bardzo krótkie. Zapewnienie wystarczającego czasu na konsultacje, lepsze wykorzystanie opinii zainteresowanych stron na temat projektów ustaw i dokumentów dotyczących polityki oraz ograniczenie do minimum przypadków wyłączenia ustaw z konsultacji zwiększyłoby zaangażowanie partnerów społecznych i przyczyniłoby się do poprawy jakości stanowienia prawa. Rada Dialogu Społecznego stanowi element ram instytucjonalnych trójstronnego dialogu społecznego. Przepisy prawne przyjęte w kwietniu 2020 r. osłabiają jednak autonomię partnerów społecznych w Radzie Dialogu Społecznego, z czym wiąże się ryzyko dalszego zmniejszenia skuteczności dialogu społecznego w Polsce.
- (27) Podczas gdy zalecenia zawarte w niniejszym zaleceniu (zwane dalej „zaleceniami z 2020 r.”) koncentrują się na łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii COVID-19 i ułatwianiu odbudowy gospodarki, zalecenia z 2019 r. obejmowały również reformy, które są niezbędne do podjęcia średnio- i długoterminowych wyzwań strukturalnych. Zalecenia z 2019 r. pozostają aktualne i będą nadal monitorowane w ramach kolejnego europejskiego semestru w przyszłym roku. Obejmuje to zalecenia z 2019 r. dotyczące polityk gospodarczych związanych z inwestycjami. Wszystkie zalecenia z 2019 r. powinny być uwzględniane przy strategicznym programowaniu finansowania w ramach polityki spójności w okresie po 2020 r., w tym na potrzeby środków łagodzących i strategii wyjścia wdrażanych w odpowiedzi na obecny kryzys.
- (28) Europejski semestr zapewnia ramy stałej koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnienia w Unii, co może przyczynić się do osiągnięcia gospodarki zrównoważonej. W swoich krajowych programach reform na 2020 r. państwa członkowskie podsumowały postępy w realizacji określonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych celów zrównoważonego rozwoju. Poprzez zapewnienie pełnej realizacji zaleceń z 2020 r. Polska przyczyni się do postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz do wspólnych wysiłków na rzecz zapewnienia konkurencyjnej zrównoważoności w Unii.
- (29) W ramach europejskiego semestru 2020 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, a następnie opublikowała ją w sprawozdaniu krajowym 2020. Komisja oceniła również program konwergencji na 2020 r. i krajowy program reform na 2020 r. oraz działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie opracowanego na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (30) W świetle niniejszej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2020 r., a jej opinia <sup>(8)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

<sup>(8)</sup> Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

NINIEJSZYM ZALECA Polsce w latach 2020 i 2021:

1. Podjęcie wszelkich działań, zgodnie z ogólną klauzulą wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu, niezbędnych do skutecznego zaradzenia pandemii COVID-19 i do wspomożenia gospodarki, a następnie wsparcia jej odbudowy. Gdy pozwolą na to warunki ekonomiczne – prowadzenie polityk fiskalnych mających na celu osiągnięcie ostrożnej sytuacji fiskalnej w średnim terminie i zapewnienie długookresowej zdolności do obsługi długu, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Poprawę odporności, dostępności i skuteczności systemu ochrony zdrowia, m.in. przez zapewnienie wystarczających zasobów i przyspieszenie wdrażania usług e-zdrowia.
2. Łagodzenie wpływu kryzysu na zatrudnienie, w szczególności przez udoskonalanie elastycznych form organizacji pracy i pracy w obniżonym wymiarze czasu. Lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych i zapewnienie dostępu do tych świadczeń osobom potrzebującym. Podnoszenie umiejętności cyfrowych. Dalsze promowanie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw i administracji publicznej.
3. Kontynuowanie wysiłków na rzecz zapewnienia przedsiębiorstwom dostępu do finansowania i płynności. Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać odbudowę gospodarki. Ukierunkowanie inwestycji na transformację ekologiczną i cyfrową, w szczególności na infrastrukturę cyfrową, czyste i wydajne wytwarzanie i wykorzystanie energii oraz zrównoważony transport, co będzie przyczyniać się do stopniowej dekarbonizacji gospodarki, m.in. w regionach górniczych.
4. Poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. Zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowania partnerów społecznych w proces kształtowania polityki.

Sporządzono w Brukseli dnia 20 lipca 2020 r.

*W imieniu Rady*  
J. KLOECKNER  
*Przewodnicząca*