



## Propozycje reform i inwestycji oraz ich wdrażanie w państwach członkowskich – jaka jest opinia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?

24 stycznia od 14:30 do 17:00

Aleja Wyzwolenia 3/5, 00-572 Warszawa, Polska (Galeria Apteka Sztuki)

### Raport

#### Organizator konsultacji:

- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)

#### Opis

*Okrągły stół w Polsce z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego został zorganizowany 24 stycznia 2024 roku w Warszawie w ramach konsultacji przeprowadzanych przez Grupę ds. Semestru Europejskiego EKES-u na następujący temat: "Propozycje reform i inwestycji oraz ich wdrażanie w państwach członkowskich – jaka jest opinia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego? (cykl semestru europejskiego 2023–2024)".*

*Jego rezultatem jest sporządzony niniejszy raport ze spotkania, który zawiera konkretne rekomendacje do wdrożenia. Tego typu konsultacje są przeprowadzane również w innych państwach członkowskich UE, a raport z tego spotkania przysłuży się do opracowania kompleksowej opinii EKES-u, która zostanie przesłana do Komisji Europejskiej i innych instytucji UE.*

*Głównym tematem tej opinii są reformy i inwestycje w państwach członkowskich, w szczególności te oparte na [zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2023 r.](#) oraz ich realizacja. Ma ona na celu ocenę możliwości lepszego ukierunkowania zaleceń, poprawę ich realizacji, ocenę skuteczności dotychczasowych działań, a także usprawnienie monitorowania i zwiększenie zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w całym procesie semestru europejskiego. Opinia ma za zadanie przeanalizować również aspekty dot. [przeprowadzanej obecnie reformy unijnych przepisów ws. zarządzania gospodarczego](#) oraz stan realizacji reform i inwestycji przewidzianych w Krajowych Planach Odbudowy i Zwiększania Odporności.*

*Przy pomocy tej opinii EKES pragnie kontynuować prace na rzecz propagowania bardziej partycypacyjnych ram semestru europejskiego, zapewniania większą odpowiedzialność na szczeblu krajowym i silniejsze zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.*

*Na spotkaniu przedyskutowane zostały następujące bloki tematyczne (zaczepnięte z kwestionariusza), które stanowiły podstawę niniejszych konsultacji:*

- *Reformy i inwestycje w państwach członkowskich, w szczególności te oparte na zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2023 r. oraz ich realizacja*
- *Reforma unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego*

## **A. OPINIA ZORGANIZOWANEGO SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO (PARTNERÓW SPOŁECZNYCH I ORGANIZACJI SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO) W POLSCE**

### **1. Reformy i inwestycje w państwach członkowskich, w szczególności te oparte na zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2023 r oraz ich realizacja**

#### **1.1 Uwagi ogólne:**

- Rokrocznie pojawiają się nowe zalecenia dla kraju, czasami od wielu lat te same. Niektóre z zaleceń mają charakter złożony i implikują wiele pomniejszych. Brakuje narzędzi oceny stanu wdrażania zaleceń, gdyż czym innym jest ocena tego co znajduje się w zaleceniach, a czym innym proces ich wdrażania. Uczestnicy zwrócili uwagę, że na temat wdrażania powinny być przeprowadzane oddzielne konsultacje.
- Krajowy Program Reform (KPR) jako część Semestru Europejskiego, powinien być skorelowany i komplementarny z Krajowym Planem Odbudowy (KPO) a polityka spójności powinna być skorelowana z KPO. Tymczasem nie ma synergii między nimi, co szczególnie widać na poziomie KPR-u i KPO.
- KPR niestety jest w dużej mierze deklaracyjny tj. skupia się np. na przyjęciu danej ustawy, nie zwracając uwagi na poziom wykonawczy i to, czy sytuacja realnie ulega zmianie. Reformy są zbyt mało ambitne biorąc pod uwagę złożoność wyzwań społecznych, gospodarczych, środowiskowych i globalnych.
- Dotychczasowe konsultacje ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim polegają jedynie na wysłuchaniu ewentualnych uwag, bowiem poziom uwzględnienia zgłaszanych propozycji w finalny kształt dokumentu jest mały. W Polsce istnieje grupa ds. Semestru Europejskiego, jednak czas jaki otrzymuje ona na konsultacje poszczególnych dokumentów, w tym KPR-u, jest niezwykle krótki (np. kilka dni), co uniemożliwia prawidłowe konsultacje środowiskowe.
- Dokumenty w ramach Semestru Europejskiego są bardzo szybko przyjmowane a mają charakter strategiczny dla kraju. Dlatego należy ustrukturyzować w ramach całego cyklu Semestru Europejskiego dialog na linii Komisja Europejska - rząd – partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, by zorganizowane społeczeństwo obywatelskie mogło w sposób wiążący wyrazić swoją opinię w dialogu z Komisją Europejską.
- Konsultacje powinny być prowadzone w możliwie najszerszym gronie i przybierać różne formy – zarówno otwartych konsultacji społecznych z omówieniem dokumentów, jak i w powołanych gremiach konsultacyjno-doradczych.
- Trzeba podkreślić w zaleceniach konieczność niezależności samorządu terytorialnego, głównie pod kątem finansowym. Większość inwestycji lub działań jest realizowana na poziomie samorządów, które powinny mieć zagwarantowaną stabilność finansową. Dzięki temu będzie możliwe realizowanie kolejnych polityk, działań i inwestycji wskazywanych jako priorytetowe - np. w zakresie transportu publicznego.

#### **1.2 Ocena skuteczności reform i inwestycji zaproponowanych przez Komisję Europejską w zaleceniach dla Polski:**

- Zaleceniem Komisji jest, by stopniowo wycofywać krajowe polityki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii. Wskazano, aby oszczędności z tego tytułu zostały wykorzystane do zmniejszenia deficytu. Zastrzeżono jednak możliwość powrotu do wdrożenia środków wsparcia ukierunkowanego na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.
- Istnieje duża niepewność i ryzyka związane z trwającą wojną na Ukrainie i jej wpływem na światową gospodarkę, a zatem należy z dużą ostrożnością podchodzić do powrotu do stabilizacyjnej reguły wydatkowej budżetu państwa, biorąc pod uwagę konieczność przedłużenia pomocy zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw.
- Ryzyko objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu pod koniec bieżącego roku.
- Jednym z istotnych wyzwań dla gospodarki Polski jest niski poziom inwestycji. Stopa inwestycji w Polsce pozostaje jedną z najniższych w UE. W 2022 r. znalazła się na poziomie 18% PKB. Jest to poziom niepokojąco

niski, biorąc pod uwagę z jednej strony wyzwania związane z demografią (prace ludzką z uwagi na braki kadrowe w coraz większym stopniu zastępuje się pracą maszyn, coraz mocniej wspiera się uczeniem maszynowym i sztuczną inteligencją), a z drugiej strony ze względu na wyzwania związane z transformacją energetyczną. Długookresowo inwestycje to podstawowy czynnik wzrostu gospodarczego. Fundusze strukturalne i KPO to za mało, by osiągnąć wysoki poziom inwestycji, w tym w infrastrukturę społeczną. Potrzebny jest także solidny zastrzyk inwestycji prywatnych. Ten priorytet w zaleceniach sformułowany jest lakonicznie i skupia się, wprawdzie bardzo słusznie, ale zbyt wąsko na sądownictwie.

- Przewidywalność prawa jest istotna do podjęcia decyzji o rozpoczęciu inwestycji, jak i do skutecznego przygotowania całego procesu. Poprawie klimatu inwestycyjnego oraz zwiększaniu inwestycji służyłoby:
  - Uspokojenie „frontu regulacyjnego”. Ostatnie lata stały pod znakiem częstych, znacznych zmian regulacji prawnych i podatkowych, niewystarczająco skonsultowanych i wprowadzanych bez należytej oceny skutków tych regulacji. Należy powrócić do rzetelnych konsultacji propozycji zmian legislacyjnych, wieloaspektowej Oceny Skutków Regulacji oraz zapewnienia odpowiedniego czasu zarówno na same konsultacje jak i na późniejsze przygotowanie się podmiotów do czekających ich zmian (*vacatio legis*). Nie należy dopuszczać do sytuacji, kiedy zaskakuje się zmianami prawa, które mogą utrudnić, a nawet przerwać proces inwestycyjny.
  - Przegląd regulacji najbardziej uciążliwych i najmniej klarownych, celem ich wyjaśnienia bądź usunięcia z systemu prawnego.
  - Przegląd istniejących regulacji podatkowo-prawnych, aby silniej stymulowały inwestycje.
  - Obok licznych negatywnych trendów w krajowym ustawodawstwie gospodarczym należy odnotować także pozytywne. Wśród tych pozytywów są m.in. regulacje zachęcające do inwestycji, takie jak ulgi na automatyzację i robotyzację, ulgi na badania i rozwój oraz tzw. IP-BOX, „podatek estoński” i inne. Tego typu regulacje powinny być regularnie monitorowane, czy nadal spełniają postawione przed nimi zadania i czy nie powinny być dostosowane do nowych okoliczności („ocena skutków regulacji *ex post*”).
- Odnośnie sądownictwa, główna uwaga opinii publicznej skupia się obecnie na problemach ustrojowych, pomijając kwestie związane z występującą od dłuższego czasu przewlekłością postępowania. O ile wyeliminowanie wątpliwości konstytucyjnych co do statusu Krajowej Rady Sądownictwa i sędziów powinno być pierwszym celem ustawodawcy, to jednocześnie należy podjąć działania zmierzające do przyspieszenia postępowań sądowych, zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i organizacyjnym polskiego wymiaru sprawiedliwości.
- Reforma systemu emerytalnego konieczna z punktu widzenia jego stabilności, powinna przede wszystkim być oparta o równomierny i adekwatny udział wszystkich pracujących niezależnie od rodzaju umowy, na podstawie której wykonywana jest praca. Aktualnie ograniczenie wielkości wpłacanej składki z tytułu ubezpieczenia dla osób na umowach cywilno-prawnych sprawia, że to właśnie ta grupa beneficjentów otrzymuje najniższe świadczenia. Aby podwyższyć rzeczywisty wiek emerytalny w Polsce, niezbędne są działania wpływające na wydłużenie życia w zdrowiu osób pracujących.
- Należy zwiększyć efektywność wydatków publicznych na świadczenia społeczne (uzależnienie ich od dochodu) celem lepszej walki z ubóstwem. Powinno się je skorelować np. świadczenia rodzinne z wychowawczymi, z programem rodzina 800+.
- Zachęcamy do budowania aktywności zawodowej, w tym w wieku 50+, z pomocą wsparcia obywateli i obywaterek w zakresie obowiązków opiekuńczych nie tylko nad małymi dziećmi, lecz także nad dziećmi w wieku szkolnym, osobami starszymi, z niepełnosprawnością, innymi zależnymi, dla których dobra organizacja zajęć mogłaby zdjąć ciężar obowiązków z rodziców i dziadków, gdyż w Polsce aż 60% kobiet i 20% mężczyzn, tj. 2x więcej niż średnio w UE, wskazuje obowiązki opiekuńcze jako główny powód nieaktywności zawodowej. Nie zwraca się także uwagi na zjawisko feminizacji obowiązków opiekuńczych, przez co kobiety doświadczają podwójnego ograniczenia w podejmowaniu lub pełnieniu roli zawodowych.
- Krajowy Plan na Rzecz Energii i Klimatu nie jest skoordynowany z KPR. Należy poprawić koordynację z KPEiK. Obecnie nie widać implikacji wdrażania KPR na realizację reform KPEiK a szerzej (i co ważniejsze), wpływu realizacji (lub zaniechania) reform KPR na osiągnięcie celów klimatycznych i transformacji energetycznej.

- Przyspieszenie odejścia od paliw kopalnych w polskim miksie energetycznym nie może odbyć się kosztem ekonomicznym i społecznym pracowników sektora wydobywczo-energetycznego, czy też firm/pracowników świadczących usługi dla tego sektora. Proces ten trwa i w dłuższej perspektywie prowadzić ma do większego udziału przystępnej cenowo energii jądrowej jak i energii ze źródeł odnawialnych. Modernizacja energetyczna nie tylko ograniczy ubóstwo energetyczne, ale powinna przyczynić się także do tworzenia dobrych miejsc pracy i poprawy konkurencyjności gospodarki. Wydaje się jednak, że działania systemowe podejmowane są zbyt wolno, nie podejmuje się otwartego dialogu ze społeczeństwem na temat zmian i reform oraz brakuje transferu innowacji do Polski w zakresie wdrażania nowych technologii służących zielonej transformacji.
- Bardzo duże opóźnienia we wdrażaniu KPO i brak realnej kontroli społecznej nad reformami i inwestycjami sprawia, że osiągnięcie zaleceń dotyczących wycofywania paliw kopalnych i wdrażanie energii ze źródeł odnawialnych wciąż odsuwają się w czasie. Rozwiązania prawne dotyczące OSE (obywatelskie społeczności energetyczne) są w zbyt małym stopniu konsultowane ze środowiskiem organizacji pozarządowych, w tym tych zajmujących się zieloną i sprawiedliwą transformacją. Tymczasem celem działania tych środowisk jest zapewnienie obywatelom prawa do taniej energii bez względu na miejsce zamieszkania.
- W ramach priorytetów powiązanych ze środowiskiem i klimatem zalecenia koncentrują się głównie na energetyce. Brak jest zagadnień mających łagodzić problemy występujące ze względu na kryzys bioróżnorodności i klimatyczny (np. wspieranie korytarzy ekologicznych, zmniejszanie zagrożenia suszą). Brak poruszenia kwestii sprawiedliwej transformacji regionów o wysokich walorach przyrodniczych np. osoby zajmujące się wcześniej przemysłem drzewnym powinny móc znaleźć zatrudnienie w innych sektorach.
- Równie ważne co ubóstwo energetyczne jest wykluczenie komunikacyjne, które dotyczy całej Polski. Należy zwiększyć inwestycje w niskoemisyjny i zeroemisyjny transport.
- Odnotowuje się z niepokojem, że około 1/3 wydatków na inwestycje publiczne w Polsce nie przyniosła efektów w postaci wyższego poziomu lub lepszej infrastruktury. Wydatki publiczne powinny wpływać na poprawę jakości i dostępności usług publicznych. Dobrze zaprojektowane i wdrożone usługi publiczne eliminują różnice dochodowe i mają wpływ na komfort życia.

### **1.3. Rekomendacje nowych zaleceń dla Polski w kolejnych cyklach Semestru Europejskiego:**

- Polska zajmuje dopiero 24 miejsce wśród krajów UE w Indeksie Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (DESI). Oznacza to, że bardzo dużym wyzwaniem w Polsce jest nie tylko zielona, ale też cyfrowa transformacja. Tymczasem ani na poziomie reform ani zaleceń dla Polski temat ten nie został do tej pory należycie rozwinięty pod kątem skutków społeczno-gospodarczych.
- Istnieją niedobory pracowników zarówno w zawodach przyszłości (związanych z digitalizacją), jak i w obszarze pomocy społecznej. Brakuje jakichkolwiek zaleceń dla Polski czy poważnych reform finansowanych m.in. z KPO w tych kwestiach.

## **2. Reforma unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego**

- Pozytywne aspekty Semestru Europejskiego wprowadzonego po kryzysie zadłużenia państw członkowskich w 2010 r., dot. skoordynowania pewnych aspektów polityki w UE sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu. Wobec Polski instytucje UE mają mniej rygorystyczne podejście ws. spełniania przez nią poszczególnych zaleceń ze względu na to, iż nie należy ona do strefy euro. W tych sprawach, gdzie UE nie ma kompetencji, polskie władze zwykle są w stanie sprawnie uzasadnić niewdrożenie niektórych rekomendacji/reform, co nie spotyka się z żadnymi sankcjami. Tymczasem za brak spełniania tzw. kryteriów z Maastricht i wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu dot. redukcji nadmiernego poziomu deficytu i długu publicznego grożą sankcje.
- Niezbędne jest przywrócenie równowagi społecznej w ramach Semestru Europejskiego oraz określenie, że jednym z jego celów jest realizacja w krajach członkowskich założeń Europejskiego Filaru Praw Socjalnych.
- Należałoby ustalić, jakiego rodzaju wydatków nie powinno się ciąć w celu obniżenia poziomu deficytu i zadłużenia. Powinno to obejmować aspekty ważne społecznie (do ustalenia na linii Komisja Europejska - państwo członkowskie – zorganizowane społeczeństwo obywatelskie), czy też wydatki na armię (teraz ze względu na kontekst geopolityczny idą w górę), których należałoby nie wliczać do unijnego obliczania poziomu zadłużenia i deficytu.

- Potrzeba reformy instytucji unijnych, mającej na celu ich lepszą legitymację społeczną, aby uniknąć buntu społecznego wobec coraz trudniej zrozumiałych, technokratycznych decyzji o wielokierunkowych skutkach społecznych.
- Aprobata propozycji uzależnienia ocen fiskalnych od (potencjalnego) PKB w przyszłości, warunkowanego m.in. skalą i efektywnością nakładów inwestycyjnych i innowacji. Wadą tego rozwiązania jest znaczna uznaniowość w sprawie wpływu dzisiejszych polityk na potencjał. W tym kontekście postrzega się jako ważne przede wszystkim inwestycje prywatne, ale też wydatki publiczne, optymalnie jako inwestycje budujące kapitał społeczny w edukację, zdrowie, społeczeństwo obywatelskie, wsparcie instytucji. W złym scenariuszu wydatki publiczne stymulują konsumpcję z krótkoterminową perspektywą wyborczą. Dlatego nawet w przypadku reform o charakterze fiskalnym i ekonomicznym należy wprowadzać mechanizmy kontrolne ze strony zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.
- Przywrócenie liczbowych wskaźników redukcji zadłużenia, może być szkodliwe, gdyż doświadczenie pokazuje, że uniwersalne rozwiązania nie sprawdziły się. Dążenie do redukcji deficytu, którego konkretnym celem jest skierowanie relacji długu do PKB na ścieżkę spadkową, może spowodować ograniczenie środków na inwestycje i wydatki socjalne w momencie, gdy jedno i drugie będzie absolutnie potrzebne.
- Z nadzieją patrzy się na średniookresowy plan fiskalno-strukturalny, który powinien przyjąć podejście dostosowane do konkretnej sytuacji makroekonomicznej Polski. Bardzo trudno bowiem pogodzić potrzebę długoterminowego planowania strategicznego dot. polityk i inwestycji, z krótkoterminową perspektywą wyborczą, rządów w biznesie, konsumpcji i dostępu do usług użyteczności publicznej. Kluczowe jest uświadomienie roli planów i działań długoterminowych na poziomie mikro. W krajach postkomunistycznych ten problem występuje w większym stopniu niż w państwach założycielach UE.
- UE od lat wspiera inwestycje i innowacje za pomocą dotacji i preferencyjnych pożyczek, czemu nie towarzyszy konkurencyjne globalnie tempo wzrostu europejskiej gospodarki. Polska jest wyjątkiem ze względu na bardzo silną kulturę przedsiębiorczości, poziom edukacji i determinację przedsiębiorców, a także niedawną pamięć o destrukcyjnych skutkach gospodarki centralnie planowanej. UE powinna lepiej zadbać o komfort działania przedsiębiorców i motywować firmy do inwestycji i innowacji. Biznesowe podejście przedsiębiorców przyczyniłoby się do podniesienia potencjału wzrostu, redukując także napięcia fiskalne. Wzrost roli państwa, także z poziomu UE, eliminacja mechanizmów rynkowych, nadregulacja, protekcjonizm wewnątrzunijny i blokowanie pełnego rozwoju wspólnego rynku w UE, bezradność na protekcjonizm innych bloków gospodarczych – to metody na utrzymanie pozycji rozwojowego outsidera.
- Biorąc pod uwagę doświadczenia z wdrażania KPO, planowane do wdrożenia średniookresowe plany fiskalno-strukturalne powinny podlegać wieloaspektowym konsultacjom. Stona rządowa powinna dołożyć wszelkich starań by konsultacje planu obejmowały możliwie wiele krajowych ciał dialogu jak np.: Radę Dialogu Społecznego (RDS), Radę Działalności Pożytku Publicznego (RDPP), grupa ds. semestru europejskiego, Komitet Monitorujący KPO w czasie ząębienia się z KPO, Komitet ds. Umowy Partnerstwa, jak również w sposób dedykowany zaproszeni do konsultacji powinni być partnerzy społeczni i federacje organizacji pozarządowych. Dodatkowo proces konsultacji powinien być otwarty na każdego obywatela/lkę w sposób dostępny i tak rozłożony w czasie, by możliwe było zebranie jak największej liczby uwag.
- W celu monitorowania wdrażania planu, powinien być sporządzany roczny raport z analizą odchyień, również w wymiarze społecznym oraz propozycje korekt. Ewentualne skutki wdrażania planu w celu niwelowania napięć społecznych powinny być szeroko dyskutowane, a założenia w przypadku sytuacji nadzwyczajnych (wojna, klęska żywiołowa, pandemia itp.) powinny móc być szybko korygowane, by nie narażać grup zagrożonych na wtórne wykluczenie.

### **3. Realizacja reform i inwestycji przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności**

- Przeszkody, które uniemożliwiają pełne wdrażanie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w Polsce (dalej. KPO) powinny zostać usunięte. Jest to zadanie zarówno po stronie Polski jak i Komisji Europejskiej.
- KPO w Polsce to projekt nadmiernie opóźniony. Wiele potrzebnych, rentownych, ale długoterminowych projektów nie ma szans na realizację w ramach KPO z powodu opóźnień, niepewności i nakładających się na to kwestii politycznych. Komisja powinna rozważyć możliwość realizacji z KPO w Polsce projektów o

dłuższym horyzoncie, ale realnym wpływem na potencjał gospodarki z harmonogramem wydatkowania środków do 2033 roku, np. elektrowni atomowej w Lubiatowie, a nie tworzyć presję na wydanie 59 mld EUR w 2 lata, gdy przez pierwsze 3 lata w ramach polskiego KPO wydano 1 mld EUR. Dodatkowo, stwarza to bardzo duże wyzwanie związane z monitorowaniem tych wydatków.

- Bardzo utrudnione jest osiągnięcie zaplanowanych celów, poprzez efektywne wdrażanie programów polityki spójności i planu odbudowy i zwiększenia odporności wobec ciągłej niepewności w realizacji KPO, włączając w to także jego rewizję.
- Komplementarność i synergia pomiędzy polityką spójności i KPO są bardzo istotne dla strategicznego rozwoju i wzmocnienia gospodarczej i społecznej odporności kraju. Tymczasem problemy występują nie tylko we wdrażaniu KPO, ale również na poziomie polityki spójności. Zawirowania w obu blokach funduszy mają podłoże polityczne i ustawodawcze, a skutki braku wdrażania są coraz dotkliwiej odczuwane. Dalsze opóźnienia będą sprzyjały rosnącym nierównościom społecznym i gospodarczym mogąc doprowadzić do wzrostu nastrojów antyunijnych w sytuacji, kiedy obywatele i obywatelki w wyborach parlamentarnych opowiedzieli się za kierunkiem europejskim.
- Konieczne reformy dot. rynku pracy, mieszkalnictwa, opieki długoterminowej, systemu emerytalnego znajdują się w KPO, ale nie widać ich przełożenia na rzeczywistość. Powołano podkomitety tematyczne przy Komitecie Monitorującym KPO, ale np. podkomitet ds. reformy rynku pracy ani razu się nie spotkał, mimo, że zmiany prawne są w tym obszarze wprowadzane.
- Edukacja klimatyczna jest bardzo ważna, gdyż wiele osób kwestionuje istnienie zmian klimatycznych. W ramach KPO są do przeprowadzenia konkretne reformy i inwestycje, które będzie bardzo trudno wdrożyć, jeśli decydenci i beneficjenci środków z KPO nie będą przekonani co do zgodności inwestycji z ideą DNSH (zasada nieczynienia znaczącej szkody środowisku; z ang. do no significant harm) i będą traktowali ją w sposób fasadowy. Może okazać się wtedy, że inwestycje KPO będą pogłębiały problemy a nie je rozwiązywały.
- W KPO należy zwrócić także uwagę na kwestię dostępności. Potrzeby np. osób z niepełnosprawnościami nie są tutaj dobrze uwzględnione.
- Instytucje publiczne preferują np. dwie/trzy duże inwestycje, aniżeli wiele mniejszych. Przez to wyklucza się niestety wiele małych podmiotów, które bardzo często lepiej by wykonały powierzone zadanie, a także pozytywnie wpłynęłyby na zwiększenie konkurencyjności.
- W KPO martwi dysproporcja między częścią pożyczkową i grantową. Tymczasem oba elementy na poziomie państwa członkowskiego są pożyczką i to niżej oprocentowaną niż zaciąganie długu samodzielnie przez państwo członkowskie. Jednocześnie oba te elementy na poziomie beneficjenta mogłyby być grantem, co byłoby preferowane przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.
- Na poziomie programowania KPO w 2021 roku organizacje pozarządowe przekonały Podkomitet ds. Rozwoju Partnerstwa Komitetu ds. Umowy Partnerstwa do wsparcia patronatem organizacji tzw. wysłuchań publicznych w sprawie KPO. Uczestnikiem wysłuchań mogła być każda zainteresowana osoba czy podmiot prawny. Uczestnictwo i pomoc w organizacji wysłuchań ze strony organizacji pozarządowych prowadzone było w oparciu o ich własne środki. Wysłuchania nie były prowadzone na zlecenie rządu, ale we współpracy z rządem, gdyż w oczywisty sposób adresatem uwag był właśnie rząd. Poziom przyjęcia uwag był niestety na niskim poziomie, a wiele resortów proponowało reformy i inwestycje w swoim obszarze z pominięciem konsultacji i nie biorąc udziału w wysłuchaniach. Aktualnie powołany jest Komitet Monitorujący KPO, który spotkał się tylko raz i 6 podkomitetów tematycznych, z których większość nie spotkała się ani razu. W związku z tym na ten moment brakuje ustrukturyzowanych narzędzi kontroli i monitorowania reform i inwestycji przewidzianych w ramach KPO.

#### **4. Zwiększenie roli partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w cyklu Semestru Europejskiego – ocena jakości dialogu**

- Konsultacje zagadnień i dokumentów objętych tematyką spotkania zdarzają się zbyt rzadko i w zbyt małej liczbie gremiów. Choćby niniejsza opinia wyrażana jest z poziomu niezobowiązujących konsultacji, a nie w ramach obowiązkowego i sformalizowanego dialogu prowadzonego np. przez RDS czy RDPP, które są ciałami gremialnymi powołanymi ustawowo jako organ konsultacji społecznych w Polsce.



- Odnosząc się do kwestii konsultacji stanowisk Rządu w ramach cyklu Semestru Europejskiego, głównym problemem są zbyt krótkie terminy na złożenie uwag. Zwykle są one kilkudniowe i dotyczą obszernych aktów prawnych, przez co rzetelne przeprowadzenie konsultacji jest niemożliwe, tym bardziej, że reprezentatywne organizacje powinny przeprowadzić najpierw wewnętrzne konsultacje, zanim wezmą udział w tych dot. stanowisk Rządu.
- Istotnym elementem procesu legislacyjnego są konsultacje publiczne. Proces ten nie może być pozorny ani fragmentaryczny, gdyż kończy się to ciągłymi zmianami prawa, niestabilnością pogarszającą inwestycje i długoterminowe perspektywy wzrostu gospodarczego. Apeluje się, by czas trwania konsultacji publicznych był odpowiedni, w zależności od wagi procedowanego aktu prawnego oraz by były przestrzegane ustawowe terminy (30 dni lub 21 dni) na konsultacje. Obowiązkowym konsultacjom publicznym powinny podlegać wszystkie projekty ustaw. Składane w toku prac legislacyjnych poprawki powinny zawierać uzasadnienie oraz ocenę skutków regulacji. Głos partnerów spoza administracji jest rzadko realnie brany pod uwagę.
- Członkowie grupy ds. Semestru Europejskiego w Polsce oczekują aktywnej współpracy strony rządowej w tym gremium, przenoszenia cennych inicjatyw na wyższy i reprezentatywny poziom. Oczekiwany byłby także jasny harmonogram prac pozwalający zaplanować aktywności w tym konsultacje środowiskowe z odpowiednim wyprzedzeniem.
- W przypadku złożenia uwag do dokumentów cyklu Semestru Europejskiego strona zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w zasadzie nie jest informowana, na ile złożone uwagi zostały uwzględnione w stanowisku Rządu. Nie istnieją także sformalizowane kanały wymiany informacji pomiędzy Komisją Europejską a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim z danego kraju. Oznacza to, że do tej pory nie istnieją formy włączania obywateli w koordynację polityk krajowych i europejskich.
- W celu zwiększenia roli partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu i monitorowaniu KPO, należałoby wprowadzić formalny stały i uporządkowany proces konsultacji, w ramach którego rząd krajowy ściśle współpracuje z władzami na wszystkich szczeblach, w partnerstwie ze związkami zawodowymi, pracodawcami, organizacjami pozarządowymi i innymi odpowiedzialnymi organami w całym cyklu działań obejmującym przygotowanie, wdrożenie, monitorowanie i ocenę.
- Wszystkie państwa członkowskie powinny publikować co roku regularne sprawozdania z procesu konsultacji i przekazywać je Komisji Europejskiej i parlamentom narodowym oraz udostępniać publicznie.

## **B. INTERWENCJE PRZEDSTAWICIELKI MINISTERSTWA FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ DOT. KPO ORAZ PRZEDSTAWICIELA MINISTERSTWA ROZWOJU I TECHNOLOGII DOT. SEMESTRU EUROPEJSKIEGO**

- Ministerstwo podkreśliło, że jest zawsze otwarte na dialog i konsultacje społeczne. Powrócono do organizowania spotkań konsultacyjnych zespołów tematycznych, w tym grupy ds. semestru europejskiego. Resorty podjęły działania, by uruchomić różne podkomitety w obszarze KPO.
- Resorty często są przytłoczone liczbą pytań, tematów, oczekiwań od zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ pracownicy Ministerstw na tego typu spotkaniach nie mogą składać wiążących deklaracji.
- Ministerstwa w Polsce dostają bardzo mało czasu ze strony Komisji Europejskiej na przesłanie swoich propozycji, które mogą być uwzględnione przy formułowaniu przez nią zaleceń w ramach Semestru Europejskiego. Z tego wynikają krótkie deadliny dla partnerów spoza administracji w tym temacie.
- Współpraca z Komisją uwzględnia tylko nieduże zmiany w swoich zaleceniach pod wpływem propozycji państwa członkowskiego, nie ma raczej przypadków fundamentalnej zmiany treści zaleceń. To jednostronny przekaz ze strony Komisji Europejskiej.
- W kontekście reformy paktu stabilności i wzrostu oraz semestru, KPR w kształcie jaki znamy przestanie istnieć. Przedkładanie średniookresowych planów fiskalno-strukturalny wykluczy KPR w tej formie i go zmarginalizuje. Już w tym roku to będzie wyzwaniem skonstruować KPR, ponieważ bardzo dużo tematów skonsumowało KPO. W związku z tym będzie duży problem by uwzględnić w KPR realne reformy. Ministerstwa mają obowiązek zsynchronizować KPR z KPO (jest tu jeszcze element REPowerEU).

- Jedna z inwestycji w ramach REPowerEU jest poświęcona edukacji klimatyczno-ekologicznej.
- Ministerstwo obserwuje zainteresowanie beneficjentów nie tylko dotacjami, ale również pożyczkami z KPO. Tempo wydatkowania wszystkich środków z KPO będzie bardzo duże.

## LISTA UCZESTNIKÓW

### Członkowie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego:

- Justyna Kalina Ochędzan – reprezentantka Grupy Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego
- Marcin Zieleniecki – reprezentant Grupy Pracowników
- Krzysztof Ostrowski – reprezentant Grupy Pracodawców

### Partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego:

- Łucja Kucmin-Węglarczyk, Fundacja Przestrzeń do Życia
- Justyna Chorś, Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków
- Jakub Pietrzak, Pracodawcy RP
- Zygmunt Mierzejewski, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych OPZZ
- Jacek Podgórski, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców ZPP
- Piotr Frączak, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych OFOP
- Katarzyna Zimmer-Drabczyk, NSZZ „Solidarność”
- Andrzej Rudka, Konfederacja Lewiatan
- Prof. Ryszard Szarfenberg, Polski Komitet European Anti-Poverty Network
- Bartłomiej Głuszak, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych WRZOS
- Adam Zawisny, Instytut Niezależnego Życia, Polskie Forum Osób z Niepełnosprawnościami PFON
- Alina Prochasek, Polska Rada Organizacji Młodzieżowych PROM

### Przedstawiciele samorządów:

- Adrian Pokrywczyński, Związek Powiatów Polskich

### Ministerstwa:

- Michał Steć, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Wydział Zarządzania Gospodarczego UE, Departament Analiz Gospodarczych
- Magdalena Dziubak-Grudzińska, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wydział Koordynacji Środków Europejskich, Departament Strategii

### Pracownicy Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego:

- Adam Dorywalski

## ZAŁĄCZNIKI:

### AGENDA OKRĄGŁEGO STOŁU, 24 stycznia 2024, Warszawa

#### 14:30 – 14:40 Otwarcie spotkania i przedstawienie założeń konsultacji przez członków EKES-u:

- Krzysztof Ostrowski – Grupa Pracodawców, Bussines Center Club
- Marcin Zieleniecki – Grupa Pracowników, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
- Justyna Kalina Ochędzan – Grupa Społeczeństwa Obywatelskiego, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych

#### 14.40-14.50 Wprowadzenie do tematyki Semestru Europejskiego i Krajowego Planu Odbudowy

- Prof. Ryszard Szarfenbrg, Justyna K. Ochędzan

#### 14:50 – 16:45 Debata z uczestnikami/czkami

- *Blok 1: Reformy i inwestycje w państwach członkowskich, w szczególności te oparte na zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2023 r., oraz ich realizacja – dyskusja nt. Krajowego Programu Reform 2023/2024 - dyskusja wokół pytań 1-3 kwestionariusza*
- *Blok 2: Realizacja reform i inwestycji przewidzianych w krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności - dyskusja wokół pytań 8-12 kwestionariusza*

#### 16:45 – 17:00 Wnioski i podsumowanie spotkania

## ZALECENIA DLA POLSKI 2023/2024



ZALECENIE RADY W SPRAWIE KRAJOWEGO PROGRAMU REFORM POLSKI NA 2023 R., ZAWIERAJĄCE OPINIĘ RADY NA TEMAT PRZEDSTAWIONEGO PRZEZ POLSKĘ PROGRAMU KONWERGENCJI NA 2023 R.

2023 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendation – Poland, 24 MAY 2023

(...) NINIEJSZYM ZALECA (się) Polsce podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. **Wycofanie obowiązujących środków wsparcia w dziedzinie energii do końca 2023 r. i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego.** Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia środków wsparcia, zapewnienie, by środki te były ukierunkowane na **ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw** znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i zapewniały zachęty do oszczędzania energii.

Zapewnienie rozsądnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych do nie więcej niż 7,8 % w 2024 r.

**Utrzymanie inwestycji publicznych** finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie **skutecznej absorpcji dotacji w ramach RRF i innych funduszy UE**, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji.

W okresie po 2024 r. kontynuowanie średniookresowej strategii fiskalnej polegającej na stopniowej i zrównoważonej konsolidacji, w połączeniu z inwestycjami i reformami prowadzącymi do wyższego zrównoważonego wzrostu gospodarczego, aby osiągnąć ostrożną sytuację fiskalną w średnim okresie.

Zwiększenie efektywności wydatków publicznych, w tym poprzez **lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych**.

**Zapewnienie adekwatnej wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych i stabilności systemu emerytalnego** przez wprowadzenie środków służących podwyższaniu rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę i przez **reformę preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych**.

2. **Pilne osiągnięcie wymaganych kamieni milowych i wartości docelowych** związanych z ochroną interesów finansowych Unii, aby umożliwić szybkie wdrażanie planu odbudowy i zwiększania odporności przy utrzymaniu stałego tempa. Sprawne sfinalizowanie rozdziału dotyczącego REPowerEU, aby szybko rozpocząć jego wdrażanie. Szybkie **wdrożenie programów polityki spójności w sposób ŚCIŚLE KOMPLEMENTARNY I SYNERGICZNY w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności**.

3. **Poprawę klimatu inwestycyjnego**, w tym poprzez **ochronę niezależności sądów**.

4. Szybsze **wycofywanie paliw kopalnych** i wdrażanie energii ze **źródeł odnawialnych**. Zreformowanie ram prawnych dotyczących pozwoleń na podłączenie do sieci oraz odnawialnych źródeł energii, w tym **społeczności energetycznych**, biometanu i wodoru odnawialnego. Wdrożenie środków wspierających oszczędność energii i **ograniczenie popytu na gaz**. Zwiększenie skali inwestycji w **efektywność energetyczną budynków** i **obniżenie emisyjności dostaw ciepła** w ramach systemów ciepłowniczych, aby rozwiązać problem ubóstwa energetycznego. Dalsze promowanie zrównoważonych rodzajów **transportu publicznego**. Wzmoczenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności potrzebnych do zielonej transformacji, w tym renowacji budynków. (...)

---