EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 26.11.2024
COM(2024) 723 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Poljske

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Poljske

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 121 Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 in zlasti člena 17 Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

SPLOŠNE UGOTOVITVE

30. aprila 2024 je začel veljati prenovljeni okvir ekonomskega upravljanja EU. Osrednji elementi prenovljenega okvira so Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru[1] skupaj s spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem[2] in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic[3]. Cilj okvira je zagotoviti vzdržnost javnega dolga ter trajnostno in vključujočo rast z reformami in naložbami. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen srednjeročno ob učinkovitem in doslednem izvrševanju pravil.

V središču novega okvira ekonomskega upravljanja so nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti, ki jih države članice predložijo Svetu in Komisiji. Načrti morajo izpolniti dva cilja: (i) zagotovitev, da se bo dolg sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja verjetno zmanjševal ali ostal na preudarni ravni ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša in ohranja pod referenčno vrednostjo 3 % BDP, ter (ii) zagotovitev izvajanja reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, in obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU. V ta namen mora biti v vsakem načrtu predstavljena srednjeročna zaveza za pot gibanja očiščenih odhodkov[4], ki dejansko določa proračunsko omejitev za trajanje načrta, ki zajema štiri- ali petletno obdobje (odvisno od rednega trajanja zakonodajnega obdobja v državi članici). Poleg tega je treba v načrtu pojasniti, kako bo država članica zagotovila izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo

---

1 Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

3 Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

4 Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe (EU) 2024/1263, tj. javnofinančni odhodki brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

(vključno s tistimi, ki se nanašajo na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, če je ustrezno), in kako bo država članica obravnavala skupne prednostne naloge Unije. Obdobje za fiskalno prilagoditev traja štiri leta in se lahko podaljša za največ tri leta, če se država članica zaveže, da bo izvedla sklop ustreznih reform in naložb, ki izpolnjujejo merila iz Uredbe (EU) 2024/1263.

Komisija mora po predložitvi načrta oceniti, ali načrt izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

Svet mora nato na priporočilo Komisije sprejeti priporočilo, v katerem določi pot gibanja očiščenih odhodkov za zadevno državo članico in po potrebi potrdi sklop reformnih in naložbenih zavez, na katerih temelji podaljšanje fiskalnega prilagoditvenega obdobja.

UGOTOVITVE V ZVEZI Z NACIONALNIM SREDNJEROČNIM FISKALNO-STRUKTURNIM NAČRTOM POLJSKE

Poljska je Svetu in Komisiji 9. oktobra 2024 predložila nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Načrt je bil po dogovoru s Komisijo glede na razloge, ki jih je podala Poljska, predložen po podaljšanju roka, določenega v členu 36 Uredbe (EU) 2024/1263.

Postopek pred predložitvijo načrta

Komisija je 21. junija 2024 Poljski poslala referenčno smer[5] v skladu s členom 9 Uredbe (EU) 2024/1263. Komisija je referenčno smer objavila 9. oktobra 2024[6]. Referenčna smer temelji na tveganjih in zagotavlja, da se do konca obdobja fiskalne prilagoditve in ob odsotnosti nadaljnjih proračunskih ukrepov po prilagoditvenem obdobju dolg sektorja država verjetno zmanjšuje ali srednjeročno ostane na preudarni ravni ter se primanjkljaj sektorja država v prilagoditvenem obdobju zmanjša pod 3 % BDP in srednjeročno ostane pod to referenčno vrednostjo. Srednjeročno obdobje je opredeljeno kot desetletno obdobje po koncu prilagoditvenega obdobja. V skladu s členom 6, točka (d), ter členoma 7 in 8 Uredbe (EU) 2024/1263 je referenčna smer skladna tudi z merilom glede primanjkljaja, zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga in zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj. Referenčna smer Poljske določa, da na podlagi predpostavk Komisije in ob predpostavki štiriletnega prilagoditvenega obdobja rast očiščenih odhodkov ne bi smela preseči vrednosti iz tabele 1. To ustreza povprečni rasti očiščenih odhodkov v višini 4,5 % v prilagoditvenem obdobju (2025–2028).

	2025	2026	2027	2028	Povprečje 2025–2028

[5] Predhodne smernice, posredovane državam članicam in Ekonomsko-finančnemu odboru, vključujejo referenčne smeri s podaljšanjem prilagoditvenega obdobja in brez njega (za štiri- oziroma sedemletno obdobje). Vključujejo tudi glavne začetne pogoje in temeljne predpostavke, uporabljene v okviru Komisije za srednjeročne projekcije javnega dolga. Referenčna smer je bila izračunana na podlagi metodologije, opisane v poročilu o spremljanju vzdržnosti dolga za leto 2023, ki ga je pripravila Komisija (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Temelji na pomladanski napovedi Evropske komisije 2024 in njenem srednjeročnem podaljšanju do leta 2033, dolgoročna rast BDP in stroški staranja prebivalstva pa so v skladu s skupnim poročilom Komisije in Sveta o staranju prebivalstva za leto 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

[6] https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#poland

Najvišja rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Tabela 1: Referenčna smer, ki jo je Komisija posredovala Poljski 21. junija 2024.

Vir: izračuni Komisije.

Poljska je med julijem in oktobrom 2024 s Komisijo opravila tehnični dialog v skladu s členom 12 Uredbe (EU) 2024/1263. Dialog je bil osredotočen na pot gibanja očiščenih odhodkov, ki jo je predvidela Poljska, in njene temeljne predpostavke (zlasti potencialni BDP, obrestne mere, deflator BDP in fiskalne multiplikatorje), odklon od zaščitnega ukrepa, ki ne dovoljuje zamika na poznejše obdobje, pa tudi na predvideno izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, ter na skupne prednostne naloge Unije na področju pravičnega in zelenega digitalnega prehoda, socialne in gospodarske odpornosti, energetske varnosti ter izgradnje obrambnih zmogljivosti.

Glede na informacije, ki jih je Poljska predložila v svojem načrtu, pred predložitvijo ni bilo postopka posvetovanja z ustreznimi nacionalnimi deležniki (vključno s socialnimi partnerji), kot je predvideno v členu 11(3) Uredbe (EU) 2024/1263, in sicer v skladu s prehodnimi določbami iz člena 36(1), točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263. Hkrati je glede na informacije, ki jih je Poljska predložila v svojem načrtu, septembra 2024 država s predstavniki civilne družbe in socialnimi partnerji razpravljala o predlaganih reformah in naložbah v okviru nacionalne „skupine za evropski semester“.

Drugi povezani postopki

Svet je 26. julija 2024 ugotovil obstoj čezmernega primanjkljaja na Poljskem zaradi neizpolnjevanja merila glede primanjkljaja[7]. To priporočilo se izdaja hkrati s priporočilom Sveta na podlagi člena 126(7) PDEU za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja na Poljskem[8]. Istočasno sprejetje teh priporočil, ki je prilagojeno in utemeljeno s prehodom na novi okvir ekonomskega upravljanja, zagotavlja skladnost med priporočenimi prilagoditvenimi potmi.

Svet je 21. oktobra 2024 na Poljsko naslovil vrsto specifičnih priporočil v okviru evropskega semestra[9].

POVZETEK NAČRTA IN KOMISIJINA OCENA NAČRTA

Komisija je v skladu s členom 16 Uredbe (EU) 2024/1263 načrt ocenila, kot sledi:

Ozadje: makroekonomski in fiskalni položaj ter obeti

Gospodarska aktivnost na Poljskem se je v letu 2023 povečala za 0,1 % zaradi pozitivnega neto izvoza in visokih naložb, nanjo pa so negativno vplivale zaloge in zasebna potrošnja. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi gospodarstvo v letu 2024 zraslo za 3,0 % zaradi močne zasebne in javne potrošnje ter pozitivnega prispevka naložb. V letu 2025 naj bi se realni BDP povečal za 3,6 %, saj bo rast potrošnje ostala močna, naložbe pa se bodo pospešile. V letu 2026 naj bi se po pričakovanjih realni BDP povečal za 3,1 %, ob pozitivnem prispevku zasebne in javne potrošnje ter naložb. V obdobju, ki ga zajema napoved (tj. 2024–2026), naj bi se potencialni BDP na Poljskem povečal za nekoliko manj kot 3 %, kar je manj kot v prejšnjih letih, in sicer zaradi nižjega prispevka dela. Stopnja brezposelnosti je v letu

[7] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj

[8] Priporočilo za priporočilo Sveta za odpravo čezmernega primanjkljaja na Poljskem (COM(2024) 956 final z dne 26. novembra 2024).

[9] Priporočilo Sveta o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Poljske (še ni objavljeno).

2023 znašala 2,8 % in naj bi glede na projekcije Komisije znašala 2,9 % v letu 2024, 2,8 % v letu 2025 in 2,7 % v letu 2026. Inflacija (deflator BDP) naj bi se zmanjšala z 9,5 % v letu 2023 na 3,9 % v letu 2024 ter dosegla 4,6 % v letu 2025 in 3,0 % v letu 2026.

Kar zadeva javnofinančna gibanja, je primanjkljaj sektorja država Poljske v letu 2023 znašal 5,3 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi v letu 2024 dosegel 5,8 % BDP in se v letu 2025 zmanjšal na 5,6 % ter, ob predpostavki nespremenjenih politik, v letu 2026 na 5,3 %. Jesenska napoved Komisije 2024 vključuje predlog proračuna Poljske za leto 2025, ki ga je vlada septembra predložila nacionalnemu parlamentu. Dolg sektorja država je konec leta 2023 znašal 49,7 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi se delež dolga konec leta 2024 povečal na 54,7 % BDP. Konec leta 2025 naj bi se povečal na 58,9 % BDP, konec leta 2026 pa na 62,4 %. Dokler zaveze glede politik iz srednjeročnih načrtov niso podprte z verodostojno napovedanimi in dovolj podrobno opredeljenimi konkretnimi ukrepi politike, se kot take ne upoštevajo v fiskalni napovedi Komisije.

Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne makroekonomske predpostavke v načrtu

Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske zajema obdobje 2025–2028 in določa fiskalno prilagoditev v štiriletnem obdobju.

Načrt vključuje vse informacije, ki se zahtevajo v členu 13 Uredbe (EU) 2024/1263.

Načrt vsebuje zavezo glede poti gibanja očiščenih odhodkov, navedeno v tabeli 2, ki ustreza povprečni rasti očiščenih odhodkov v višini 4,5 % v letih 2025–2028. Povprečna rast očiščenih odhodkov, sporočena v načrtu za prilagoditveno obdobje (2025–2028), okvirno ustreza[10] povprečni rasti očiščenih odhodkov v referenčni smeri, ki jo je Komisija posredovala 21. junija 2024. V načrtu je predpostavljeno, da se bo potencialna rast BDP postopno zmanjšala s 3,2 % v letu 2024 in 3,3 % v letu 2025 na 1,6 % v letu 2028. Poleg tega se v načrtu pričakuje, da se bo stopnja rasti deflatorja BDP povečala s 3,6 % v letu 2024 na 5,0 % v letu 2025, nato pa se bo postopoma zmanjšala na 4,7 % v letu 2026, 4,3 % v letu 2027 in na 4,0 % v letu 2028.

Tabela 2: Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne predpostavke v načrtu Poljske

	2024	2025	2026	2027	2028	Povprečje v obdobju veljavnosti načrta 2025–2028
Rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Rast očiščenih odhodkov (skupaj od izhodiščnega leta 2023, v %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	ni relevantno
Potencialna rast BDP (v %)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflacija (rast deflatorja BDP) (v %)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske in izračuni Komisije

Posledice zavez glede očiščenih odhodkov v načrtu za dolg sektorja država

Če bi se uresničile pot gibanja očiščenih odhodkov, h kateri se je Poljska zavezala v načrtu, in temeljne predpostavke, bi se dolg sektorja država v skladu z načrtom povečal s 54,6 % BDP v

[10] Razlika zaradi zaokroževanja ni vidna.

letu 2024 na 61,3 % BDP v letu 2027 in se ob koncu prilagoditvenega obdobja (2028) zmanjšal na 61,2 %, kot je razvidno iz naslednje tabele. Po prilagoditvi naj bi se delež dolga v srednjeročnem obdobju (tj. do leta 2038) v skladu z načrtom po pričakovanjih še naprej zmanjševal in do leta 2038 dosegel 52,8 % BDP. V skladu z načrtom bi se torej dolg sektorja država srednjeročno zmanjšal pod referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe. To je verjetno, saj naj bi dolg na podlagi predpostavk iz načrta glede na vse deterministične obremenitvene teste analize vzdržnosti dolga, ki jo je izvedla Komisija, do leta 2038 znašal manj kot 60 % BDP. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zahtevo glede dolga iz člena 6, točka (a) in člena 16(2) Uredbe (EU) 2024/1263.

Tabela 3: Gibanje dolga in salda sektorja država v načrtu Poljske

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Javni dolg (v % BDP)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Javnofinančni saldo (v % BDP)	–5,1	–5,7	–5,5	–4,5	–3,7	–2,9	–2,0

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske

Posledice zavez glede očiščenih odhodkov v načrtu za saldo sektorja država

Na podlagi poti gibanja očiščenih odhodkov in predpostavk iz načrta bi se primanjkljaj sektorja država postopoma zmanjšal s 5,7 % BDP v letu 2024 na 2,9 % BDP v letu 2028. V skladu z načrtom torej saldo sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja (2028) ne bi presegel referenčne vrednosti 3 % BDP. Poleg tega javnofinančni primanjkljaj v desetih letih po prilagoditvenem obdobju (tj. do leta 2038) ne bi presegel 3 % BDP. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zahtevo glede primanjkljaja iz člena 6, točka (b), in člena 16(2) Uredbe (EU) 2024/1263.

Časovni profil fiskalne prilagoditve

Časovni profil fiskalne prilagoditve, izmerjen kot sprememba primarnega strukturnega salda, kot je opisan v načrtu, je zamaknjen z leta 2025 na obdobje 2026–2028, v primerjavi z linearno potjo, ki velja kot pravilo v skladu s členom 6, točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263. V skladu z načrtom je ta odklon od zaščitnega ukrepa, ki ne dovoljuje zamika na poznejše obdobje, v skladu s prehodno določbo iz člena 36(1), točka (e), Uredbe (EU) 2024/1263 upravičen zaradi višjih odhodkov, ki se financirajo s posojili v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost in sofinanciranjem sredstev EU v letu 2025 (po ocenah naj bi se povečali za 0,16 % oziroma 0,03 % BDP), ter povečanja naložb v obrambo v letu 2025 (ki naj bi se povečale za 0,25 % BDP). Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zaščitno določbo, ki ne dovoljuje zamika proti koncu obdobja, iz člena 6, točka (c), in prehodno določbo iz člena 36(1), točka (e), Uredbe (EU) 2024/1263.

Tabela 4: Gibanje primarnega strukturnega salda v načrtu Poljske

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Primarni strukturni saldo (v % BDP)	–2,5	–2,9	–2,6	–1,5	–0,5	0,4
Sprememba primarnega strukturnega salda	ni relevantno	–0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

(v odstotnih točkah)						

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske

Skladnost načrta s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem

Pot gibanja očiščenih odhodkov, določena v načrtu, je v skladu z zahtevami v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (zlasti z minimalno letno strukturno prilagoditvijo iz člena 3(4), tretji pododstavek, Uredbe Sveta (ES) 1467/97, po upoštevanju načrtovanega povečanja naložb v obrambo kot pomembnega dejavnika).

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj

Zahteva preventivnega dela iz člena 8 Uredbe (EU) 2024/1263 v zvezi z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj, katerega cilj je zagotoviti skupni razpon glede na referenčno vrednost primanjkljaja 3 % BDP, se za Poljsko ne uporablja, saj naj bi se primanjkljaj zmanjšal pod 3 % BDP šele v zadnjem letu prilagoditvenega obdobja.

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga

V skladu z načrtom bo dolg sektorja država v letih 2026–2028 znašal med 60 % in 90 % BDP. Ker pa bi se v skladu z načrtom javnofinančni primanjkljaj v letu 2028 zmanjšal pod 3 % BDP, kar bi privedlo do razveljavitve sklepa o ugotovitvi obstoja čezmernega primanjkljaja v letu po koncu prilagoditvenega obdobja, se zaščitni ukrep za vzdržnost dolga v obdobju, ki ga zajema načrt, ne uporablja.

Makroekonomske predpostavke v načrtu

Načrt temelji na sklopu predpostavk, ki se razlikujejo od predpostavk, ki jih je Komisija posredovala Poljski 21. junija 2024. Natančneje, v načrtu so uporabljene različne predpostavke za devet spremenljivk, in sicer izhodiščni položaj(saldo sektorja država v letu 2024), potencialno rast BDP, deflator BDP v letih 2024 in 2025, realno rast BDP v letih 2024 in 2025, obrestne mere, strukturo dolga, fiskalni multiplikator ter prilagoditve stanj in tokov. Poleg tega načrt vključuje zniževanje primanjkljaja v zadnjih letih. Ocena teh razlik je navedena v nadaljevanju. V nadaljevanju so navedene razlike v predpostavkah z najznatnejšim učinkom na povprečno rast očiščenih odhodkov, skupaj z oceno posameznih razlik v predpostavkah, ki so obravnavane ločeno.

Načrt predpostavlja slabši začetni položaj v primerjavi s predpostavko Komisije. V predhodnih smernicah je primarni strukturni saldo znašal –2,6 % BDP, v načrtu pa znaša –2,9 % BDP. Nižji primarni strukturni saldo v načrtu odraža slabši proračunski rezultat v prvih treh četrtletjih 2024 zaradi nižje realizacije prihodkov od pričakovane, zlasti iz naslova DDV in davka od dohodkov pravnih oseb, ter večje porabe od pričakovane. Zato se ta predpostavka šteje za ustrezno utemeljeno in prispeva k nižji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije.

V načrtu je predpostavljeno, da bo deflator BDP znašal 3,6 % v letu 2024, 5,0 % v letu 2025, 4,7 % v letu 2026, 4,3 % v letu 2027 in 4,0 % v letu 2028. To prispeva k višji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. Komisija je v predhodnih smernicah napovedala, da bo deflator BDP v letu 2024 znašal 4,5 %, v letu 2025 pa 4,2 %. Razlika med načrtom in predhodnimi smernicami odraža revidirano časovnico za popolno postopno odpravo energetskih podpornih ukrepov, za katero se je pred tem domnevalo, da bo izvedena julija

2024, vendar je bila v skladu z obstoječo poljsko zakonodajo, kot je pojasnjeno v načrtu in tudi v skladu z jesensko napovedjo Komisije 2024, odložena na januar 2025. Projekcije rasti deflatorja BDP za preostala leta načrta so nekoliko nižje od vrednosti, ki bi izhajale iz višje začetne vrednosti za leto 2025 na podlagi srednjeročnega konvergenčnega pravila. Na splošno je ta predpostavka ustrezno utemeljena.

V načrtu je predpostavljeno, da bodo nominalne implicitne obrestne mere znašale 4,9 % v letu 2024, 5,2 % v letu 2025, 4,6 % v letu 2026, 4,5 % v letu 2027 in 4,4 % v letu 2028. To prispeva k višji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. V predhodnih smernicah Komisije je bilo predpostavljeno, da bodo nominalne implicitne obrestne mere znašale 4,8 % v letu 2024, 4,8 % v letu 2025, 5,1 % v letu 2026, 5,2 % v letu 2027 in 5,4 % v letu 2028. Nižje implicitne nominalne obrestne mere v načrtu odražajo nižje tržne obrestne mere, večji delež dolga s kratkoročnimi tržnimi obrestnimi merami, ki odraža znatno količino dolgoročnega dolga, izdanega s spremenljivimi obrestnimi merami, pričakovano znižanje obrestnih mer centralne banke od leta 2025 in zelo kratko zapadlost poljskega javnega dolga. Na splošno se šteje, da je predpostavka iz načrta ustrezno utemeljena z uporabo novejših tržnih podatkov, bolj podrobno razčlenitvijo dolga in specifičnimi dejavniki za državo, pomembnimi za projekcije dolga.

Kot je navedeno zgoraj, je v načrtu predvideno, da bo časovni profil fiskalne prilagoditve, izmerjen kot sprememba primarnega strukturnega salda, zamaknjen na obdobje 2026–2028. To prispeva k nižji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. Razlogi za to razliko so navedeni v uvodni izjavi 19. Hkrati stopnja rasti očiščenih odhodkov v letu 2025, h kateri se Poljska zavezuje, pomeni večje izboljšanje primarnega strukturnega salda v letu 2025, kot je navedeno v načrtu, ki temelji na okviru Komisije za srednjeročne projekcije javnega dolga. Zato se šteje, da je ta predpostavka ustrezno utemeljena.

Na splošno učinek ustrezno utemeljenih predpostavk nevtralizira učinek slabšega začetnega fiskalnega položaja na povprečno rast očiščenih odhodkov. Preostale razlike v predpostavkah, ki niso vedno skladne s skupnim okvirom analize vzdržnosti dolga, nimajo znatnega učinka na povprečno rast očiščenih odhodkov v primerjavi s predpostavkami Komisije. Komisija bo zgornjo oceno predpostavk iz načrta upoštevala pri prihodnjih ocenah skladnosti s potjo gibanja očiščenih odhodkov.

Fiskalna strategija načrta

V skladu z okvirno fiskalno strategijo v načrtu se bodo zaveze glede očiščenih odhodkov izpolnjevale tako z omejevanjem odhodkov kot z diskrecijskimi povečanji prihodkov. Načrtovana fiskalna konsolidacija v letu 2025 temelji na načrtovanih odhodkih in prihodkih, vključenih v predlog proračuna za leto 2025. Vključuje fiskalni učinek fiksnih pragov dohodnine, zvišanja trošarin, ukinitve nižje stopnje DDV na hrano, odprave energetskih podpornih ukrepov, ki so bili podaljšani do konca leta 2024, in zamrznitve nominalne vrednosti nekaterih socialnih prejemkov (vključno s programoma „Družine 800 plus“ („Rodzina 800 plus”) in „Aktivni starši“ („Aktywny Rodzic”)). V naslednjih treh letih načrta je treba fiskalno konsolidacijo doseči z ukrepi na strani prihodkov in odhodkov, pri čemer morajo biti prispevki na obeh straneh približno enaki. Glavni ukrepi na strani prihodkov v

obdobju 2026–2028 vključujejo nadaljnjo zamrznitev nominalnih pragov za dohodnino ter zvišanje trošarin za alkohol in tobak. Na strani odhodkov so glavni ukrepi omejitev nominalnih ravni vmesne potrošnje sektorja država in prejemkov socialne varnosti brez pokojnin. Opredelitev ukrepov politike, ki naj bi bili sprejeti, se potrdi ali prilagodi in količinsko opredeli v letnih proračunih. Hkrati obstajajo tveganja za izvajanje okvirne fiskalne strategije v načrtu, ki izhajajo iz tveganj za makroekonomske predpostavke, na katerih temelji načrt, in vse večjih potreb po izdatkih za obrambo, kar lahko pomeni omejitev pri drugih postavkah očiščenih odhodkov. Proračun, ki ga je vlada predložila nacionalnemu parlamentu septembra 2024 za leto 2025, določa ukrepe politike, s katerimi bo dosežena zaveza glede očiščenih odhodkov za leto 2025.

Reforme in predvidene naložbe v načrtu v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, ter za obravnavanje skupnih prednostnih nalog Unije

V načrtu so opisane namere politike v zvezi z reformami in naložbami v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo, in za obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU. Načrt vključuje 14 reform in naložb za obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU, od katerih jih 11 finančno podpira mehanizem za okrevanje in odpornost, šest pa skladi kohezijske politike.

Kar zadeva skupno prednostno nalogo pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, vključno s podnebnimi cilji iz Uredbe (EU) 2021/1119, načrt vključuje naložbe v hitri internet, robotizacijo in digitalizacijo podjetij, digitalno preobrazbo podjetij z uporabo računalništva v oblaku ter reforme v zvezi z zeleno preobrazbo na mestnih območjih in kakovostjo vode za prehrano ljudi ter naložbe v trajnostno rabo vodnih virov. Namen teh ukrepov je obravnavati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo, zlasti tiste, ki se nanašajo na digitalizacijo podjetij (priporočeno v letih 2024 in 2022), inovacije (2022 in 2019) ter vodne vire (2024). Ukrepi, ki jih je Poljska izbrala v načrtu, ne ustrezajo specifičnim priporočilom za državo v zvezi z zelenimi spretnostmi (2023), digitalnimi spretnostmi (2022 in 2020), izobraževanjem odraslih (2022), zasebnimi naložbami (2020) in digitalizacijo javne uprave (2022).

Kar zadeva skupno prednostno nalogo socialne in gospodarske odpornosti, vključno z evropskim stebrom socialnih pravic, načrt vključuje reformo, ki naj bi spodbudila inovacije in konkurenčnost gospodarstva z močnejšo zaščito industrijske lastnine, ukrepe za izboljšanje dostopa malih in srednjih podjetij do javnih naročil ter reformo sistema dolgotrajne oskrbe. Namen teh ukrepov je obravnavati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo, zlasti tiste, ki se nanašajo na dolgotrajno oskrbo (priporočeno v letih 2024, 2022 in 2019) ter javna naročila (2024). Ukrepi, ki jih je Poljska izbrala v načrtu, ne ustrezajo specifičnim priporočilom za državo v zvezi z izboljšanjem učinkovitosti javnofinančnih odhodkov (2024, 2023, 2022, 2020 in 2019), boljšim usmerjanjem socialnih prejemkov (2024, 2023, 2022 in 2020), zagotavljanjem prihodnje ustreznosti in vzdržnosti pokojninskega sistema (2024, 2023, 2022 in 2019), izboljšanjem odpornosti, dostopnosti in učinkovitosti zdravstvenega sistema (2022, 2020 in 2019), izboljšanjem javnih posvetovanj in vključevanjem socialnih partnerjev (2022, 2020 in 2019), zagotavljanjem kakovostnega in vključujočega izobraževanja (2022 in 2019), odpravo ovir za trajnejše vrste zaposlitve, vključno z uvedbo prispevkov za socialno varnost za pogodbe civilnega prava (2022 in 2019), udeležbo premalo zastopanih skupin na trgu dela (2024, 2022 in 2019) ter izboljšanjem dostopa do otroškega varstva (2022 in 2019).

Kar zadeva skupno prednostno nalogo energetske varnosti, načrt vključuje reformo vetrne energije ter naložbe v odobalna vetrna polja, sisteme za shranjevanje energije, tehnologije vodika, energetsko infrastrukturo ter ukrepe za podporo energijski učinkovitosti in energiji iz obnovljivih virov. Namen teh ukrepov je obravnavati izzive, opredeljene v specifičnih

priporočilih za državo, zlasti tiste, ki se nanašajo na daljinsko ogrevanje (priporočeno leta 2024), obnovljive vire energije in energijsko učinkovitost (2023 in 2022) ter energetsko infrastrukturo (2019). Ukrepi, ki jih je Poljska izbrala v načrtu, ne ustrezajo specifičnim priporočilom za državo v zvezi s trajnostnim prometom (2023, 2022, 2020 in 2019).

Kar zadeva skupno prednostno nalogo obrambnih zmogljivosti, načrt vključuje informacije o naložbah v krepitev obrambnih zmogljivosti Poljske, predstavljenih v okviru EU in Nata. Izdatki za obrambo naj bi se povečali z 2,6 % BDP v letu 2024 na 2,8 % BDP v letu 2025, vključno s povečanjem vojaških naložb za 0,25 odstotne točke (z 0,7 % BDP na 0,9 % BDP). V naslednjih letih prilagoditvenega obdobja naj bi izdatki za obrambo znašali vsaj 3 % BDP (po denarnem toku), kot to zahteva nacionalna zakonodaja.

Načrt zagotavlja informacije o doslednosti in po potrebi dopolnjevanju s skladi kohezijske politike ter načrtom za okrevanje in odpornost Poljske. Prevladujoči del ukrepov, vključenih v načrt, se financira iz sredstev načrta za okrevanje in odpornost. Ukrepi, ki se ne nanašajo na načrt za okrevanje in odpornost, so ukrepi, povezani z zaščito industrijske lastnine, izboljšanjem javnega naročanja in vode za prehrano ljudi. Šest ukrepov je poleg tega upravičenih do financiranja iz skladov kohezijske politike.

Načrt vsebuje pregled potreb Poljske po javnih naložbah, povezanih s skupnimi prednostnimi nalogami EU. V zvezi s pravičnim zelenim in digitalnim prehodom ter energetsko varnostjo načrt opozarja na ugotovitve iz poročila Prihodnost evropske konkurenčnosti[11], pri čemer poudarja, da so potrebne naložbe za znižanje cen energije, tudi prek naložb v proizvodnjo in shranjevanje obnovljivega vodika ter gradnjo vetrnih elektrarn v okviru načrta za okrevanje in odpornost, ter da je treba izboljšati digitalne spretnosti in dostop do hitrega interneta. V zvezi s socialno in gospodarsko odpornostjo je v načrtu poudarjena potreba po večji ekonomski neodvisnosti, tudi z zagotavljanjem varnosti dobavnih verig ključnih kritičnih surovin in polprevodnikov. V načrtu je pojasnjeno tudi, da za nekatere javne politike, vključno z energetsko, zdravstveno, socialno in izobraževalno politiko, poteka pregled reform in naložb, ki omejuje možnosti za natančnejšo oceno naložbenih potreb do leta 2028. Kar zadeva krepitev obrambnih zmogljivosti, načrt vključuje povečanje obrambnih izdatkov na več kot 2 % BDP v skladu z zavezami Nata. Načrt se nanaša tudi na spreminjajoče se zunanje razmere, vključno z vojno agresijo Rusije, ter nastajajoče strateške prednostne naloge EU in posledične naložbene potrebe.

Zaključek ocene Komisije

Na splošno Komisija meni, da načrt Poljske izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

SPLOŠNI ZAKLJUČEK

Svet bi moral v skladu s členom 17 Uredbe (EU) 2024/1263 Poljski priporočiti pot gibanja očiščenih odhodkov, kot je določena v načrtu –

PRIPOROČA, da Poljska:

1. zagotovi, da rast očiščenih odhodkov ne preseže najvišjih vrednosti, določenih v Prilogi I k temu priporočilu;

Svet poleg tega poziva Poljsko, naj zagotovi izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo, ter obravnava skupne prednostne naloge Unije.

[11] Draghi, M., The future of European competitiveness (Prihodnost evropske konkurenčnosti), Evropska komisija, september 2024.

PRILOGA I

Najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov
(letne in skupne stopnje rasti, nominalno)

Poljska

Leto		2025	2026	2027	2028
Stopnje rasti (v %)	Letno	6,3	4,4	4,0	3,5
	Skupaj*	19,6	24,9	29,9	34,4

* Skupne stopnje rasti se izračunajo glede na izhodiščno leto 2023.

V Strasbourgu,

Za Svet
predsednik