EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 26.11.2024
COM(2024) 723 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Puolan kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman hyväksymisestä

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Puolan kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman hyväksymisestä

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan,

ottaa huomioon asetuksen (EU) 2024/1263 ja erityisesti sen 17 artiklan,

ottaa huomioon komission suosituksen,

sekä katsoo seuraavaa:

YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Uudistettu EU:n talouden ohjausjärjestelmä tuli voimaan 30 päivänä huhtikuuta 2024. EU:n talouden uudistetun ohjausjärjestelmän keskeiset osatekijät ovat talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1263[1] yhdessä liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanosta annetun muutetun asetuksen (EY) N:o 1467/97[2] ja jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksistä annetun muutetun neuvoston direktiivin 2011/85/EU[3] kanssa. Ohjausjärjestelmällä pyritään varmistamaan julkisen velan kestävyys sekä kestävä ja osallistava kasvu uudistusten ja investointien avulla. Sillä edistetään jäsenvaltioiden sitoutumista ja painotetaan keskipitkää aikaväliä, mihin yhdistyy vaikuttava ja johdonmukainen sääntöjen noudattamisen valvonta.

Kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka jäsenvaltiot toimittavat neuvostolle ja komissiolle, ovat uuden talouden ohjausjärjestelmän keskiössä. Suunnitelmilla on määrä saavuttaa seuraavat kaksi tavoitetta: i) on varmistettava, että julkinen velka on sopeutuskauden loppuun mennessä uskottavasti lasku-uralla tai pysyy maltillisella tasolla ja että julkisen talouden alijäämä saadaan laskettua alle 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen ja pidettyä sen alapuolella keskipitkällä aikavälillä, ja ii) varmistettava sellaisten uudistusten ja investointien toteuttaminen, joilla vastataan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä yksilöityihin keskeisiin haasteisiin ja edistetään EU:n yhteisiä painopisteitä. Tätä varten kussakin suunnitelmassa on määrä esittää

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1263, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta (EUVL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Neuvoston asetus (EU) 2024/1264, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta (EUVL L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

3 Neuvoston direktiivi (EU) 2024/1265, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2024, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin 2011/85/EU muuttamisesta (EUVL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

nettomenopolkua[4] koskeva keskipitkän aikavälin sitoumus, joka käytännössä asettaa budjettirajoitteen neljän tai viiden vuoden pituiseksi suunnitelman voimassaoloajaksi (jäsenvaltion vaalikauden säännönmukaisesta kestosta riippuen). Lisäksi suunnitelmassa on määrä selostaa, miten jäsenvaltio varmistaa sellaisten uudistusten ja investointien toteuttamisen, joilla vastataan eurooppalaisen ohjausjakson ja erityisesti maakohtaisten suositusten yhteydessä (mahdolliseen makrotalouden epätasapainomenettelyyn liittyvät suositukset mukaan lukien) yksilöityihin keskeisiin haasteisiin, ja miten kyseinen jäsenvaltio aikoo edistää unionin yhteisiä painopisteitä. Julkisen talouden sopeutuskausi kestää neljä vuotta, ja sitä voidaan pidentää enintään kolmella vuodella, jos jäsenvaltio sitoutuu toteuttamaan asianmukaisen uudistusten ja investointien kokonaisuuden, joka täyttää asetuksessa (EU) 2024/1263 säädetyt kriteerit.

Suunnitelman toimittamisen jälkeen komission on määrä arvioida, täyttääkö se asetuksen (EU) 2024/1263 vaatimukset.

Neuvoston on määrä antaa komission suosituksesta suositus, jolla asetetaan kyseisen jäsenvaltion nettomenopolku ja tarvittaessa hyväksytään julkisen talouden sopeutuskauden pidentämisen perustana oleva uudistus- ja investointisitoumusten kokonaisuus.

PUOLAN KANSALLISTA KESKIPITKÄN AIKAVÄLIN FINANSSIPOLIITTIS-RAKENTEELLISTA SUUNNITELMAA KOSKEVIA NÄKÖKOHTIA

Puola toimitti kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelmansa neuvostolle ja komissiolle 9 päivänä lokakuuta 2024. Suunnitelma toimitettiin asetuksen (EU) 2024/1263 36 artiklassa säädetyn määräajan pidennystä noudattaen, kuten komission kanssa oli sovittu Puolan esittämät perustelut huomioon ottaen.

Suunnitelman toimittamista edeltävä prosessi

Komissio lähetti Puolalle 21 päivänä kesäkuuta 2024 asetuksen (EU) 2024/1263 9 artiklan mukaisesti viiteuran[5]. Komissio julkaisi viiteuran 9 päivänä lokakuuta 2024[6]. Viiteura on riskiperusteinen ja sillä varmistetaan, että viimeistään julkisen talouden sopeutuskauden päättyessä ja ilman muita sopeutuskauden jälkeen toteutettavia julkisen talouden toimenpiteitä julkinen velka on uskottavasti lasku-uralla tai pysyy keskipitkällä aikavälillä maltillisella tasolla ja että julkisen talouden alijäämä saadaan sopeutuskauden aikana laskettua alle 3 prosentin suhteessa BKT:hen ja keskipitkällä aikavälillä pidettyä kyseisen viitearvon alapuolella. Keskipitkällä aikavälillä tarkoitetaan sopeutuskauden päättymistä seuraavaa

---

4 Asetuksen (EU) 2024/1263 2 artiklassa määritellyt nettomenot eli julkiset menot ilman i) korkomenoja, ii) harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä, iii) unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka katetaan täysin unionin rahastoista saatavilla tuloilla, iv) unionin rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvia kansallisia menoja, v) työttömyysetuusmenojen suhdanteesta johtuvia osatekijöitä sekä vi) kertaluontoisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä.

5 Jäsenvaltioille ja talous- ja rahoituskomitealle ennakolta toimitettu ohjaus sisältää viiteurat pidentämättömälle (neljän vuoden) sopeutuskaudelle ja pidennetylle (seitsemän vuoden) sopeutuskaudelle. Se sisältää myös tärkeimmät lähtöolosuhteet ja taustaoletukset, joita keskipitkän aikavälin julkista velkaa koskevassa komission ennustekehyksessä on käytetty. Viiteura on laskettu komission velkakestävyysraportissa (*Debt Sustainability Monitor 2023*) (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en) kuvatun menetelmän perusteella. Sen perustana on Euroopan komission kevään 2024 talousennuste ja sen vuoteen 2033 asti ulottuva keskipitkän aikavälin pidennys. Pitkän aikavälin BKT:n kasvu ja ikääntymisestä aiheutuvat kustannukset ovat komission ja neuvoston yhteisen ikääntymisraportin (*2024 Ageing Report*) (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en) mukaisia.

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

kymmenen vuoden ajanjaksoa. Viiteura on asetuksen (EU) 2024/1263 6 artiklan d alakohdan sekä 7 ja 8 artiklan mukaisesti myös alijäämän vertailuarvon, velkakestävyyttä koskevan turvalausekkeen ja alijäämän resilienssiä koskevan turvalausekkeen mukainen. Puolan viiteuran mukaan nettomenot eivät saisi komission oletusten perusteella ja olettaen, että sopeutuskausi on neljä vuotta, kasvaa taulukossa 1 esitettyjä lukemia enempää. Tämä vastaa sopeutuskaudella (2025–2028) 4,5 prosentin keskimääräistä nettomenojen kasvua.

Taulukko 1: Komission Puolalle 21 päivänä kesäkuuta 2024 esittämä viiteura

	2025	2026	2027	2028	Keskiarvo 2025–2028
Nettomenojen enimmäiskasvu (vuotuinen, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Lähde: Komission laskelmat.

Puola ja komissio kävivät heinäkuusta lokakuuhun 2024 teknisen vuoropuhelun asetuksen (EU) 2024/1263 12 artiklaa noudattaen. Vuoropuhelun keskiössä olivat Puolan kaavailema nettomenopolku ja sen taustaoletukset (erityisesti potentiaalinen tuotanto, korot, BKT-deflaattori ja finanssipolitiikan kertoimet), poikkeaminen lykkäämisen kieltävästä turvalausekkeesta sekä sellaisten kaavailtujen uudistusten ja investointien toteuttaminen, joilla vastataan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä yksilöityihin keskeisiin haasteisiin ja edistetään unionin yhteisiä painopisteitä. Näitä ovat oikeudenmukainen ja vihreä digitaalinen siirtymä, yhteiskunnan ja talouden resilienssi, energiaturvallisuus ja puolustusvoimavarojen kehittäminen.

Puolan suunnitelmassaan toimittamien tietojen mukaan ennen suunnitelman toimittamista ei järjestetty asetuksen (EU) 2024/1263 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua asiaankuuluvien kansallisten sidosryhmien (mukaan lukien työmarkkinaosapuolet) kuulemisprosessia asetuksen (EU) 2024/1263 36 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettyjen siirtymäsäännösten mukaisesti. Puolan suunnitelmassaan toimittamien tietojen mukaan Puola kävi syyskuussa 2024 keskusteluja kansalaisyhteiskunnan edustajien ja työmarkkinaosapuolten kanssa ehdotetuista uudistuksista ja investoinneista eurooppalaista ohjausjaksoa käsittelevän kansallisen ryhmän puitteissa.

Muut asiaan liittyvät prosessit

Neuvosto totesi 26 päivänä heinäkuuta 2024, että Puolalla on liiallinen alijäämä, sillä alijäämäkriteeriä ei ollut noudatettu.[7] Tämä suositus annetaan samaan aikaan kuin SEUT-sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan nojalla annettu neuvoston suositus[8] Puolalle julkisen talouden liiallisen alijäämän tilanteen lopettamiseksi. Näiden suositusten samanaikaisella hyväksymisellä, joka vastaa uuden talouden ohjausjärjestelmän tarpeita ja on siihen siirtymisen myötä perusteltu, varmistetaan suositeltujen sopeutusurien johdonmukaisuus.

Neuvosto antoi 21 päivänä lokakuuta 2024 Puolalle talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä useita maakohtaisia suosituksia[9].

YHTEENVETO SUUNNITELMASTA JA KOMISSION ARVIO SIITÄ

Komissio on arvioinut suunnitelman asetuksen (EU) 2024/1263 16 artiklaa noudattaen seuraavasti:

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

8 Suositus neuvoston suositukseksi Puolan liiallisen alijäämän tilanteen lopettamiseksi (26.11.2024, COM(2024) 956 final).

9 Neuvoston suositus Puolan talous-, finanssi-, työllisyys- ja rakennepolitiikasta, ei vielä julkaistu.

Tausta: makrotalouden ja julkisen talouden tilanne ja näkymät

Talouden toimeliaisuus lisääntyi vuonna 2023 Puolassa 0,1 prosenttia positiivisen nettoviennin ja vilkkaan investointitoiminnan ansiosta, kun taas varastojen ja yksityisen kulutuksen vaikutus oli negatiivinen. Komission syksyn 2024 talousennusteessa talouden odotetaan vuonna 2024 kasvavan 3,0 prosenttia vahvan yksityisen ja julkisen kulutuksen sekä investointien myönteisen vaikutuksen ansiosta. Reaalisen BKT:n on vuonna 2025 määrä kasvaa 3,6 prosenttia, kun kulutuksen kasvu on edelleen vahvaa ja investoinnit kiihtyvät. Reaalisen BKT:n odotetaan vuonna 2026 kasvavan 3,1 prosenttia, kun yksityisen ja julkisen kulutuksen sekä investointien odotetaan vaikuttavan positiivisesti. Puolan potentiaalisen BKT:n odotetaan ennustekaudella (2024–2026) kasvavan hieman alle 3 prosenttia eli vähemmän kuin aiempina vuosina, mikä johtuu alhaisemmasta työvoimaosuudesta. Työttömyysaste oli 2,8 prosenttia vuonna 2023, ja komissio ennakoi sen olevan 2,9 prosenttia vuonna 2024, 2,8 prosenttia vuonna 2025 ja 2,7 prosenttia vuonna 2026. Inflaation (BKT-deflaattorin), joka vuonna 2023 oli 9,5 prosenttia, ennakoidaan hidastuvan 3,9 prosenttiin vuonna 2024, kiihtyvän 4,6 prosenttiin vuonna 2025 ja hidastuvan 3,0 prosenttiin vuonna 2026.

Julkisen talouden kehityksestä voidaan todeta, että vuonna 2023 Puolan julkisen talouden alijäämä oli 5,3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Euroopan komission syksyn 2024 talousennusteen mukaan se kasvaa 5,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2024, supistuu 5,6 prosenttiin vuonna 2025 ja politiikan säilyessä muuttumattomana 5,3 prosenttiin vuonna 2026. Euroopan komission syksyn 2024 talousennusteessa on otettu huomioon vuodeksi 2025 laadittu Puolan talousarvioesitys, jonka hallitus esitti kansalliselle parlamentille syyskuussa. Julkinen velka oli vuoden 2023 lopussa 49,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Euroopan komission syksyn 2024 talousennusteen mukaan velkasuhde kasvaa vuoden 2024 loppuun mennessä 54,7 prosenttiin. Sen ennakoidaan kasvavan vuoden 2025 loppuun mennessä edelleen 58,9 prosenttiin ja vuoden 2026 loppuun mennessä 62,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Komission julkisen talouden ennusteessa ei sellaisenaan oteta huomioon keskipitkän aikavälin suunnitelmiin sisältyviä politiikkasitoumuksia ennen kuin niiden tukena on uskottavasti ilmoitettuja ja riittävän tarkasti määritettyjä konkreettisia politiikkatoimenpiteitä.

Nettomenopolku ja tärkeimmät Puolan suunnitelmaan sisältyvät makrotaloudelliset oletukset

Puolan kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma kattaa vuodet 2025–2028, ja siinä esitetään julkisen talouden sopeutus neljäksi vuodeksi.

Suunnitelma sisältää asetuksen (EU) 2024/1263 13 artiklassa edellytetyt tiedot.

Suunnitelmassa sitoudutaan taulukossa 2 esitettyyn nettomenopolkuun, joka vastaa 4,5 prosentin keskimääräistä nettomenojen kasvua vuosina 2025–2028. Suunnitelmassa ilmoitettu keskimääräinen nettomenojen kasvu sopeutuskaudella (2025–2028) vastaa pitkälti komission 21 päivänä kesäkuuta 2024 toimittamaa viiteuraa.[10] Suunnitelmassa oletetaan, että potentiaalisen BKT:n kasvu hidastuu 3,2 prosentista vuonna 2024 ja 3,3 prosentista vuonna 2025 jopa 1,6 prosenttiin vuonna 2028. Lisäksi suunnitelmassa odotetaan, että BKT-deflaattorin kasvuvauhti kiihtyy 3,6 prosentista vuonna 2024 aina 5,0 prosenttiin vuonna 2025 ja sen jälkeen hidastuu asteittain 4,7 prosenttiin vuonna 2026, 4,3 prosenttiin vuonna 2027 ja 4,0 prosenttiin vuonna 2028.

[10] Ero ei ole nähtävissä pyöristämisen takia.

Taulukko 2: Nettomenopolku ja tärkeimmät Puolan suunnitelmaan sisältyvät oletukset

	2024	2025	2026	2027	2028	Keskiarvo suunnitelman voimassaoloaikana (2025–2028)
Nettomenojen kasvu (vuotuinen, %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Nettomenojen kasvu (kumulatiivinen, perusvuodesta 2023, %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	–
Potentiaalisen BKT:n kasvu (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflaatio (BKT-deflaattorin kasvu) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Lähde: Puolan kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma ja komission laskelmat.

Suunnitelmaan sisältyvien nettomenositoumusten vaikutukset julkiseen velkaan

Jos nettomenopolku, johon suunnitelmassa on sitouduttu, ja sen perustana olevat oletukset toteutuvat, julkinen velka, joka vuonna 2024 oli 54,6 prosenttia suhteessa BKT:hen, kasvaisi suunnitelman mukaan 61,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2027 ja supistuisi siten, että se olisi sopeutuskauden päättyessä (2028) 61,2 prosenttia, kuten seuraavasta taulukosta ilmenee. Sopeutuksen jälkeen keskipitkällä aikavälillä (vuoteen 2038) velkasuhteen odotetaan suunnitelman mukaan supistuvan edelleen niin, että se olisi 52,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2038. Näin ollen julkinen velka saataisiin suunnitelman mukaan keskipitkällä aikavälillä laskettua perussopimuksessa suhteessa BKT:hen asetetun 60 prosentin viitearvon alapuolelle. Tämä on suunnitelman oletusten perusteella uskottavaa, sillä kaikissa komission velkakestävyysanalyysin deterministisissä stressitesteissä velan ennustetaan olevan alle 60 prosenttia suhteessa BKT:hen vuoteen 2038 mennessä. Näin ollen suunnitelmassa esitetty nettomenopolku vastaa suunnitelmaan sisältyvien politiikkasitoumusten ja makrotaloudellisten oletusten perusteella asetuksen (EU) 2024/1263 6 artiklan a alakohdassa ja 16 artiklan 2 kohdassa säädettyä velkavaatimusta.

Taulukko 3: Julkisen velan ja julkisen talouden rahoitusaseman kehittyminen Puolan suunnitelmassa

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Julkinen velka (% suhteessa BKT:hen)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Julkisen talouden rahoitusasema (% suhteessa BKT:hen)	–5,1	–5,7	–5,5	–4,5	–3,7	–2,9	–2,0

Lähde: Puolan keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma

Suunnitelmaan sisältyvien nettomenositoumusten vaikutukset julkisen talouden rahoitusasemaan

Suunnitelmaan sisältyvien nettomenopolun ja oletusten perusteella julkisen talouden alijäämä supistuisi asteittain vuodesta 2024, jolloin se oli 5,7 prosenttia, 2,9 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2028. Näin ollen suunnitelman mukaan julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen ei ylittäisi sopeutuskauden lopussa (2028) 3 prosentin viitearvoa. Myöskään

sopeutuskautta seuraavien kymmenen vuoden aikana (eli vuoteen 2038) julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen ei ylittäisi 3 prosentin viitearvoa. Näin ollen suunnitelmassa esitetty nettomenopolku vastaa suunnitelmaan sisältyvien politiikkasitoumusten ja makrotaloudellisten oletusten perusteella asetuksen (EU) 2024/1263 6 artiklan b alakohdassa ja 16 artiklan 2 kohdassa säädettyä alijäämävaatimusta.

Julkisen talouden sopeutuksen aikaprofiili

Suunnitelmassa kuvattu rakenteellisen perusjäämän muutoksena mitatun julkisen talouden sopeutuksen aikaprofiili on takapainotettu vuodesta 2025 vuosiin 2026–2028 verrattuna asetuksen (EU) 2024/1263 6 artiklan c alakohdassa tarkoitettuun pääsääntöisesti lineaariseen polkuun. Suunnitelman mukaan poikkeaminen lykkäämisen kieltävästä turvalausekkeesta on perusteltua asetuksen (EU) 2024/1263 36 artiklan 1 kohdan e alakohdan siirtymäsäännöksen nojalla, koska elpymis- ja palautumistukivälineen lainoilla ja EU:n rahastojen kansallisella yhteisrahoituksella vuonna 2025 rahoitettavat menot kasvavat (edellisten kasvu arviolta 0,16 % ja jälkimmäisten 0,03 % suhteessa BKT:hen) ja puolustusinvestoinnit lisääntyvät vuonna 2025 (suunniteltu kasvu 0,25 % suhteessa BKT:hen). Näin ollen suunnitelmassa esitetty nettomenopolku olisi suunnitelmaan sisältyvien politiikkasitoumusten ja makrotaloudellisten oletusten perusteella johdonmukainen asetuksen (EU) 2024/1263 6 artiklan c alakohdassa säädetyn, lykkäämisen kieltävän turvalausekkeen ja 36 artiklan 1 kohdan e alakohdan siirtymäsäännöksen kanssa.

Taulukko 4: Rakenteellisen perusjäämän kehittyminen Puolan suunnitelmassa

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Rakenteellinen perusjäämä (% suhteessa BKT:hen)	–2,5	–2,9	–2,6	–1,5	–0,5	0,4
Rakenteellisen perusjäämän muutos (%-yks.)	–	–0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Lähde: Puolan keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma

Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn noudattaminen suunnitelmassa

Suunnitelmassa esitetty nettomenopolku vastaa liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn vaatimuksia (muun muassa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 4 kohdan kolmannessa alakohdassa vahvistettua rakenteellisen rahoitusaseman vuotuista vähimmäissopeutusta koskevaa vaatimusta sen jälkeen, kun puolustusinvestointien suunniteltu lisäys on otettu huomioon merkityksellisenä tekijänä).

Alijäämän resilienssiä koskevan turvalausekkeen noudattaminen suunnitelmassa

Asetuksen (EU) 2024/1263 8 artiklassa säädettyä ennaltaehkäisevän osion mukaista vaatimusta alijäämän resilienssiä koskevasta turvalausekkeesta – jonka tavoitteena on tarjota yhteinen marginaali verrattuna alijäämän viitearvoon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen – ei sovelleta Puolaan, koska alijäämän on määrä olla alle 3 prosenttia suhteessa BKT:hen vasta sopeutuskauden viimeisenä vuonna.

Velkakestävyyttä koskevan turvalausekkeen noudattaminen suunnitelmassa

Suunnitelman mukaan julkinen velka on 60–90 prosenttia suhteessa BKT:hen vuosina 2026–2028. Koska suunnitelman mukaan julkisen talouden alijäämä kuitenkin supistuisi alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2028, mikä johtaisi liiallisen alijäämän olemassaolosta tehdyn päätöksen kumoamiseen vuoden kuluttua sopeutuskauden

päättymisestä, velkakestävyyttä koskevaa turvalauseketta ei suunnitelman kattamalla ajanjaksolla sovelleta.

Suunnitelman makrotaloudelliset oletukset

Suunnitelma perustuu oletuksiin, jotka eroavat Puolalle 21 päivänä kesäkuuta 2024 toimitetuista komission oletuksista. Suunnitelmassa käytetyt oletukset eroavat seuraavien yhdeksän muuttujan kohdalla: lähtötaso (julkisen talouden rahoitusasema vuonna 2024), potentiaalisen BKT:n kasvu, BKT-deflaattori vuosina 2024 ja 2025, reaalisen BKT:n kasvu vuosina 2024 ja 2025, korot, velkarakenne, finanssipolitiikan kerroin ja virta-varanto-korjauserät, ja se sisältää takapainotetun sopeutusprofiilin. Näitä eroja arvioidaan jäljempänä. Oletuksiin liittyvät erot, joiden vaikutus keskimääräiseen nettomenojen kasvuun on merkittävin, luetellaan jäljempänä, ja kutakin eroa arvioidaan erikseen.

Suunnitelmassa lähtötilanne on huonompi kuin komission oletuksessa. Ennakolta toimitetun ohjauksen mukaan rakenteellinen perusjäämä oli –2,6 prosenttia suhteessa BKT:hen ja suunnitelman mukaan –2,9 prosenttia suhteessa BKT:hen. Suunnitelman pienempi rakenteellinen perusjäämä kuvastaa sitä, että julkisen talouden toteutuma on vuoden 2024 kolmen ensimmäisen neljänneksen aikana heikompi, koska erityisesti arvonlisäverosta ja yhteisöverosta saatavien tulojen toteutuma on odotettua heikompi ja menot odotettua suuremmat. Näin ollen tätä oletusta pidetään asianmukaisesti perusteltuna, ja se tekee suunnitelman sopeutuskauden keskimääräisestä nettomenojen kasvusta komission oletuksiin perustuvaa kasvua pienemmän.

Suunnitelmassa oletetaan, että BKT-deflaattori on 3,6 prosenttia vuonna 2024, 5,0 prosenttia vuonna 2025, 4,7 prosenttia vuonna 2026, 4,3 prosenttia vuonna 2027 ja 4,0 prosenttia vuonna 2028. Tämä tekee keskimääräisestä nettomenojen kasvusta sopeutuskaudella komission oletuksiin perustuvaa kasvua suuremman. Komissio arvioi ennakolta toimitetussa ohjauksessa BKT-deflaattorin olevan 4,5 prosenttia vuonna 2024 ja 4,2 prosenttia vuonna 2025. Suunnitelman ja ennakolta toimitetun ohjauksen välinen ero johtuu energiatukitoimenpiteiden asteittaista lakkauttamista koskevan aikataulun tarkistuksesta. Lakkauttaminen oli aiemmin määrä saada päätökseen heinäkuussa 2024, mutta Puolan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti se viivästyy tammikuuhun 2025, kuten suunnitelmassa selitetään. Tämä on myös komission syksyn 2024 ennusteen mukaista. BKT-deflaattorin kasvuennusteet suunnitelman jäljellä oleviksi vuosiksi ovat hieman alhaisemmat kuin mitä keskipitkän aikavälin lähentymissääntö vuoden 2025 korkeammasta lähtöarvosta edellyttäisi. Näin ollen tätä oletusta pidetään asianmukaisesti perusteltuna.

Suunnitelmassa oletetaan, että implisiittinen nimelliskorko on 4,9 prosenttia vuonna 2024, 5,2 prosenttia vuonna 2025, 4,6 prosenttia vuonna 2026, 4,5 prosenttia vuonna 2027 ja 4,4 prosenttia vuonna 2028. Tämä tekee keskimääräisestä nettomenojen kasvusta sopeutuskaudella komission oletuksiin perustuvaa kasvua suuremman. Komission ennakolta toimittamassa ohjauksessa oletettiin, että implisiittinen nimelliskorko on 4,8 prosenttia vuonna 2024, 4,8 prosenttia vuonna 2025, 5,1 prosenttia vuonna 2026, 5,2 prosenttia vuonna 2027 ja 5,4 prosenttia vuonna 2028. Suunnitelman alhaisemmat implisiittiset nimelliskorot johtuvat alhaisemmista markkinakoroista, lyhytaikaisella markkinakorolla otetun velan suuremmasta osuudesta, mikä johtuu vaihtuvakorkoisen pitkäaikaisen velan merkittävästä

määrästä, keskuspankin ohjauskorkojen odotetusta alenemisesta vuodesta 2025 alkaen ja Puolan julkisen velan erittäin lyhyestä maturiteetista. Kaiken kaikkiaan suunnitelman oletusta pidetään asianmukaisesti perusteltuna tuoreempien markkinatietojen, velan yksityiskohtaisemman jaottelun ja velkaennusteiden kannalta merkityksellisten maakohtaisten tekijöiden perusteella.

Kuten edellä mainittiin, suunnitelmassa oletetaan, että rakenteellisen perusjäämän muutoksena mitatun julkisen talouden sopeutuksen aikaprofiili on takapainotettu vuosiin 2026–2028. Tämä tekee keskimääräisestä nettomenojen kasvusta sopeutuskaudella komission oletuksiin perustuvaa kasvua pienemmän. Tämä ero johtuu johdanto-osan 19 kappaleessa luetelluista syistä. Samanaikaisesti nettomenojen vuoden 2025 kasvuvauhti, johon Puola sitoutuu, merkitsee keskipitkän aikavälin julkista velkaa koskevan komission ennustekehyksen perusteella rakenteellisen perusjäämän suurempaa paranemista vuonna 2025 kuin suunnitelmassa esitetään. Näin ollen tätä oletusta pidetään asianmukaisesti perusteltuna.

Kaiken kaikkiaan asianmukaisesti perusteltujen oletusten vaikutus kumoaa alkuperäisen julkisen talouden heikomman rahoitusaseman vaikutuksen keskimääräiseen nettomenojen kasvuun. Eroilla jäljelle jäävissä oletuksissa, jotka eivät aina ole yhdenmukaisia velkakestävyyden analysointikehyksen kanssa, ei ole merkittävää vaikutusta keskimääräiseen nettomenojen kasvuun komission oletuksiin verrattuna. Komissio ottaa edellä esitetyn arvion suunnitelmaan liittyvistä oletuksista huomioon nettomenopolun noudattamista koskevissa tulevissa arvioissa.

Suunnitelmaan sisältyvä finanssipoliittinen strategia

Suunnitelman ohjeellisen finanssipoliittisen strategian mukaan nettomenoja koskevat sitoumukset toteutetaan sekä menoja hillitsemällä että harkinnanvaraisia tuloja lisäämällä. Vuonna 2025 suunniteltu julkisen talouden vakauttaminen perustuu vuoden 2025 talousarvioesitykseen sisältyviin suunniteltuihin menoihin ja tuloihin. Siihen sisältyy julkiseen talouteen kohdistuva vaikutus, joka aiheutuu kiinteistä henkilötuloveron kynnysarvoista, valmisteverojen korotuksista, elintarvikkeiden alemman alv-kannan peruuttamisesta, vuoden 2024 loppuun asti jatkettujen energiatukitoimenpiteiden lakkauttamisesta ja joidenkin sosiaalietuuksien (kuten Family 800 Plus- ja Active Parent -ohjelmien) nimellisarvon jäädyttämisestä. Suunnitelman kolmena seuraavana vuonna julkisen talouden vakauttaminen on tarkoitus toteuttaa sekä tulo- että menopuolella toteutettavilla toimenpiteillä, joiden osuus on suunnilleen yhtä suuri kummallakin puolella. Vuosina 2026–2028 tärkeimpiä tulopuolen toimenpiteitä ovat henkilötuloverojen nimellisten kynnysarvojen jäädyttämisen jatkaminen sekä alkoholin ja tupakan valmisteverojen korottaminen. Menopuolella tärkeimmät toimenpiteet ovat valtion välituotekäytön ja sosiaaliturvaetuuksien nimellistason rajoittaminen eläkkeitä lukuun ottamatta. Käyttöön otettavien toimenpiteiden määrällisesti ilmaistu erittely on määrä vahvistaa tai mukauttaa vuotuisissa talousarvioissa. Samaan aikaan suunnitelmaan sisältyvän ohjeellisen finanssipoliittisen strategian täytäntöönpanoon liittyy riskejä, jotka johtuvat suunnitelman perustana oleviin makrotaloudellisiin oletuksiin kohdistuvista riskeistä ja puolustusmenojen kasvusta, mikä voi edellyttää muiden nettomenoerien rajoittamista. Vuoden 2025 talousarviossa, jonka hallitus esitti kansalliselle parlamentille syyskuussa 2024, täsmennetään toimenpiteet, joilla vuoden nettomenoja koskeva sitoumus täytetään.

Suunnitelmaan sisältyvät muut uudistus- ja investointiaikeet, joilla vastataan tärkeimpiin talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä määritettyihin haasteisiin ja edistetään EU:n yhteisiä painopisteitä

Sopeutuskauden pidentämisen perustana olevan uudistusten ja investointien kokonaisuuden lisäksi suunnitelmassa kuvataan aikomuksia, jotka liittyvät uudistuksiin ja investointeihin, joilla vastataan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä – erityisesti maakohtaisissa suosituksissa – määritettyihin tärkeimpiin haasteisiin ja edistetään EU:n yhteisiä painopisteitä. Suunnitelma sisältää 14 EU:n yhteisiin painopisteisiin liittyvää uudistusta ja investointia, joista 11 saa taloudellista tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä ja kuusi koheesiopolitiikan rahastoista.

Oikeudenmukaiseen vihreään ja digitaaliseen siirtymään liittyvän yhteisen painopisteen ja asetuksessa (EU) 2021/1119 asetettujen ilmastotavoitteiden osalta suunnitelma sisältää investointeja nopeaan verkkoon ja yritysten robotisaatioon, digitalisointiin ja digitaaliseen muutokseen pilvipalvelujen käytön avulla sekä uudistuksia, jotka koskevat kaupunkialueiden vihreää siirtymää ja ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laatua ja investointeja vesivarojen kestävään käyttöön. Näillä toimenpiteillä pyritään vastaamaan maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin, jotka koskevat erityisesti yritysten digitalisointia (suositeltu vuosina 2024 ja 2022), innovaatioita (2022 ja 2019) ja vesivaroja (2024). Puolan suunnitelmaansa valitsemilla toimenpiteillä ei vastata maakohtaisiin suosituksiin, jotka liittyvät vihreisiin taitoihin (2023), digitaalisiin taitoihin (2022 ja 2020), aikuiskoulutukseen (2022), yksityisiin investointeihin (2020) tai julkishallinnon digitalisointiin (2022).

Yhteiskunnan ja talouden resilienssiin liittyvän yhteisen painopisteen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin osalta suunnitelma sisältää uudistuksen, jonka odotetaan edistävän innovointia ja talouden kilpailukykyä vahvistamalla teollisoikeuksien suojaa, toimenpiteitä, joilla parannetaan pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin hankintoihin, sekä pitkäaikaishoitojärjestelmän uudistuksen. Näillä toimenpiteillä pyritään vastaamaan maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin, jotka koskevat erityisesti pitkäaikaishoitoa (suositeltu vuosina 2024, 2022 ja 2019) sekä julkisia hankintoja (2024). Puolan suunnitelmaansa valitsemilla toimenpiteillä ei vastata maakohtaisiin suosituksiin, jotka liittyvät julkisten menojen tehokkuuden parantamiseen (2024, 2023, 2022, 2020 ja 2019), sosiaalietuuksien parempaan kohdentamiseen (2024, 2023, 2022 ja 2020), eläkejärjestelmän tulevan riittävyyden ja kestävyyden varmistamiseen (2024, 2023, 2022 ja 2019), terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn, saavutettavuuden ja tuloksellisuuden parantamiseen (2022, 2020 ja 2019), julkisten kuulemisten ja työmarkkinaosapuolten osallistumisen parantamiseen (2022, 2020 ja 2019), laadukkaan ja osallistavan koulutuksen varmistamiseen (2022 ja 2019) tai vakituisempien työsuhteiden esteiden poistamiseen, mukaan lukien sosiaaliturvamaksujen soveltaminen yksityisoikeudellisiin sopimuksiin (2022 ja 2019), aliedustettujen ryhmien osallistuminen työmarkkinoille (2024, 2022 ja 2019) ja lastenhoitopalvelujen saatavuuden parantaminen (2022 ja 2019).

Energiaturvallisuuteen liittyvän yhteisen painopisteen osalta suunnitelma sisältää tuulienergiauudistuksen sekä investointeja merituulipuistoihin, energian varastointijärjestelmiin, vetyteknologioihin, energiainfrastruktuuriin ja energiatehokkuuden ja uusiutuvan energian tukitoimenpiteisiin. Näillä toimenpiteillä pyritään vastaamaan maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin, jotka koskevat erityisesti kaukolämpöä (suositeltu vuonna 2024), uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta (2023 ja 2022) sekä energiainfrastruktuuria (2019). Puolan suunnitelmaansa valitsemilla toimenpiteillä ei vastata kestävään liikenteeseen liittyviin maakohtaisiin suosituksiin (2023, 2022, 2020 ja 2019).

Puolustusvoimavaroihin liittyvän yhteisen painopisteen osalta suunnitelma sisältää EU:n ja Naton yhteydessä esitettyjä tietoja investoinneista Puolan puolustusvoimavarojen vahvistamiseen. Puolustusmenojen odotetaan kasvavan 2,6 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2024 aina 2,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2025, mukaan lukien sotilaallisten investointien 0,25 prosenttiyksikön kasvu (0,7 %:sta 0,9 %:iin suhteessa BKT:hen). Sopeutuskauden seuraavina vuosina puolustusmenot ovat vähintään 3 prosenttia suhteessa BKT:hen (kassaperusteisesti), kuten kansallisessa lainsäädännössä edellytetään.

Suunnitelmassa on tietoa johdonmukaisuudesta ja tarvittaessa täydentävyydestä koheesiopolitiikan rahastojen ja Puolan elpymis- ja palautumissuunnitelman kanssa. Suurin osa suunnitelmaan sisältyvistä toimenpiteistä rahoitetaan elpymis- ja palautumistukivälineen varoista. Toimenpiteet, jotka eivät koske elpymis- ja palautumissuunnitelmaa, liittyvät teollisoikeuksien suojeluun, julkisten hankintojen tehostamiseen ja ihmisten käyttöön tarkoitetun veden parantamiseen. Lisäksi kuusi toimenpidettä saa rahoitusta koheesiopolitiikan rahastoista.

Suunnitelmassa esitetään yleiskatsaus EU:n yhteisiin painopisteisiin liittyvistä julkisten investointien tarpeista Puolassa. Oikeudenmukaisen vihreän ja digitaalisen siirtymän sekä energiaturvallisuuden osalta suunnitelmassa viitataan Euroopan kilpailukyvyn tulevaisuutta koskevan raportin[11] havaintoihin, joissa korostetaan tarvetta investoida energian hintojen alentamiseen, myös elpymis- ja palautumissuunnitelman investoinneilla uusiutuvan vedyn tuotantoon ja varastointiin ja tuulipuistojen rakentamiseen, sekä tarvetta parantaa digitaalisia taitoja ja nopeiden verkkoyhteyksien saatavuutta. Yhteiskunnan ja talouden resilienssin osalta suunnitelmassa korostetaan tarvetta lisätä taloudellista riippumattomuutta muun muassa varmistamalla keskeisten kriittisten raaka-aineiden ja puolijohteiden toimitusketjujen turvallisuus. Suunnitelmassa selitetään myös, että joidenkin julkisten politiikkojen, kuten energia-, terveys-, sosiaali- ja koulutuspolitiikan, osalta käynnissä on uudistusten ja investointien uudelleentarkastelu, joka rajoittaa investointitarpeiden tarkemman arvioinnin mahdollisuuksia vuoteen 2028 asti. Puolustusvoimavarojen kehittämisen osalta suunnitelmaan sisältyy puolustusmenojen kasvattaminen yli 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen Naton sitoumusten mukaisesti. Suunnitelmassa viitataan myös muuttuviin ulkoisiin olosuhteisiin, kuten Venäjän hyökkäyssotaan, sekä EU:n uusiin strategisiin painopisteisiin ja niistä johtuviin investointitarpeisiin.

Komission arvion päätelmä

Kaiken kaikkiaan komission näkemys on, että Puolan suunnitelma täyttää asetuksen (EU) 2024/1263 vaatimukset.

KOKONAISPÄÄTELMÄ

Neuvoston olisi asetuksen (EU) 2024/1263 17 artiklan mukaisesti suositettava Puolalle suunnitelmassa esitettyä nettomenopolkua,

SUOSITTAA, että Puola

1. varmistaa, että nettomenojen kasvu ei ylitä tämän suosituksen liitteessä I vahvistettuja enimmäismääriä;

Lisäksi neuvosto kehottaa Puolaa varmistamaan muiden sellaisten uudistusten ja investointien toteuttamisen, joilla vastataan eurooppalaisen ohjausjakson ja erityisesti maakohtaisten suositusten yhteydessä yksilöityihin keskeisiin haasteisiin ja edistetään unionin yhteisiä painopisteitä.

[11] Draghi, M., *The future of European competitiveness*, Euroopan komissio, syyskuu 2024.

LIITE I

Nettomenojen enimmäiskasvu

(vuotuinen ja kumulatiivinen kasvu, nimellisin luvuin)

Puola

Vuosi		2025	2026	2027	2028
Kasvu prosentti (%)	Vuotuinen	6,3	4,4	4,0	3,5
	Kumulatiivinen (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Kumulatiiviset kasvuluvut lasketaan perusvuoden 2023 perusteella.

Tehty Strasbourgissa

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja