EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 26.11.2024.
COM(2024) 723 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Poljske

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Poljske

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263, a posebno njezin članak 17.,

uzimajući u obzir preporuku Komisije,

budući da:

OPĆA RAZMATRANJA

Reformirani okvir gospodarskog upravljanja u EU-u stupio je na snagu 30. travnja 2024. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru[1], izmijenjena Uredba (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita[2] i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[3] glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja u EU-u. Održivost javnog duga te održiv i uključiv rast ciljevi su okvira koji će se ostvariti reformama i ulaganjima. Okvir se odnosi na srednjoročno razdoblje, potiče odgovornost na nacionalnoj razini te djelotvornu i koherentnu provedbu propisa.

Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji u središtu su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se do kraja razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanji ili da ostane na razboritim razinama te da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a i ii. osigurati provedbu reformi i ulaganja kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato bi se u svakom planu treba obvezati na kretanje neto rashoda[4] u srednjem roku i tako u biti uvesti proračunsko ograničenje za trajanja plana, od četiri do pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja svladati glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za

[1] Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[4] Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 znači državni rashodi bez i. izdataka za kamate, ii. diskrecijskih mjera na strani prihoda, iii. rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, iv. nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, v. cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

pojedinu zemlju (što, ovisno o slučaju, uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža) i kako će država članica doprinijeti zajedničkim prioritetima Unije. Razdoblje fiskalne prilagodbe traje četiri godine i može se produljiti za najviše tri godine ako se država članica obveže da će provesti relevantne reforme i ulaganja koji ispunjavaju kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

Komisija nakon dostave plana treba ocijeniti ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrditi obveze provedbe reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

RAZMATRANJA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PLANU POLJSKE

Poljska je 9. listopada 2024. Vijeću i Komisiji dostavila svoj nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan, nakon što je u dogovoru s Komisijom zbog razloga koje je navela Poljska produljen rok iz članka 36. Uredbe (EU) 2024/1263.

Proces prije dostave plana

Komisija je Poljskoj 21. lipnja 2024. u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) 2024/1263 dostavila referentni smjer kretanja[5]. Komisija je 9. listopada 2024. objavila referentni smjer kretanja[6]. Referentni smjer kretanja temelji se na rizicima i osigurava da se do kraja razdoblja prilagodbe i bez daljnjih proračunskih mjera nakon razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da u srednjoročnom razdoblju ostane na razboritim razinama te da se deficit opće države smanji ispod 3 % BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe i u srednjoročnom razdoblju zadrži ispod te referentne vrijednosti. Srednjoročno razdoblje definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe. U skladu s člankom 6. točkom (d) i člancima 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263 referentni smjer kretanja usklađen je i s mjerilom za deficit, zaštitnom mjerom za održivost duga i zaštitnom mjerom za otpornost na deficit. U referentnom smjeru kretanja za Poljsku utvrđuje se da na temelju Komisijinih pretpostavki u razdoblju prilagodbe od četiri godine rast neto rashoda ne bi smio premašiti vrijednosti iz tablice 1. To odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 4,5 % tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.)

	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek 2025. – 2028.

[5] Prethodne smjernice koje se dostavljaju državama članicama i Gospodarskom i financijskom odboru sadržavaju smjer kretanja bez produljenja razdoblja prilagodbe od četiri godine i s produljenjem razdoblja prilagodbe na sedam godina. Uključuju i glavne početne uvjete i temeljne pretpostavke u Komisijinu okviru za srednjoročne projekcije državnog duga. Referentni smjer kretanja izračunan je na temelju metodologije opisane u izvješću Komisije o održivosti duga za 2023. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Temelji se na Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. i njezinu srednjoročnom produljenju do 2033., a dugoročni rast BDP-a i troškovi starenja u skladu su sa zajedničkim Izvješćem Komisije i Vijeća o starenju stanovništva za 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

Maksimalni rast neto rashoda (godišnji, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Tablica 1: Referentni smjer kretanja koji je Komisija Poljskoj dostavila 21. lipnja 2024.

Izvor: izračuni Komisije.

U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1263, Poljska i Komisija organizirale su tehnički dijalog od srpnja do listopada 2024. Glavne su teme dijaloga bile kretanje neto rashoda prema predviđanjima Poljske i njegove temeljne pretpostavke (osobito potencijalna proizvodnja, kamatne stope, deflator BDP-a i fiskalni multiplikatori), odstupanje od zaštitne mjere kojom se izbjegava prilagodba na kraju razdoblja, kao i planirana provedba reformi i ulaganja kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu i zelenu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih kapaciteta.

Prema informacijama koje je Poljska navela u svojem planu prije njegove dostave nije proveden postupak savjetovanja s relevantnim nacionalnim dionicima (uključujući socijalne partnere) kako je predviđeno člankom 11. stavkom 3. Uredbe (EU) 2024/1263, u skladu s prijelaznim odredbama iz članka 36. stavka 1. točke (c) Uredbe (EU) 2024/1263. S druge strane, prema informacijama koje je Poljska navela u svojem planu, Poljska je u rujnu 2024. imala raspravu o predloženim reformama i ulaganjima s predstavnicima civilnog društva i socijalnim partnerima u okviru nacionalne „Skupine za europski semestar”.

Drugi povezani procesi

Vijeće je 26. srpnja 2024. utvrdilo da u Poljskoj postoji prekomjerni deficit jer nije ispunjen kriterij deficita[7]. Ova se preporuka podudara s preporukom Vijeća u skladu s člankom 126. stavkom 7. UFEU-a s ciljem okončanja stanja prekomjernog državnog deficita u Poljskoj[8]. Istodobnim donošenjem tih preporuka, što je prilagođeno i opravdano zbog prelaska na novi okvir gospodarskog upravljanja, osigurava se usklađenost preporučene prilagodbe.

Vijeće je u kontekstu europskog semestra 21. listopada 2024. Poljskoj uputilo nekoliko preporuka[9].

SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA

U skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je ocijenila plan kako slijedi:

Kontekst: Makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

Gospodarska aktivnost u Poljskoj povećala se za 0,1 % u 2023. zahvaljujući pozitivnom neto izvozu i rastu ulaganja, dok su zalihe i privatna potrošnja imali negativan utjecaj. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024. očekuje se rast gospodarstva za 3,0 % u 2024. zbog znatne privatne i javne potrošnje te pozitivnog doprinosa ulaganja. Realni BDP trebao bi se u 2025. povećati za 3,6 % zbog nastavka postojanog rasta potrošnje i ubrzavanja ulaganja. Očekuje se da će se u 2026. realni BDP povećati za 3,1 % s obzirom na pozitivne doprinose privatne i javne potrošnje te ulaganja. U razdoblju obuhvaćenom prognozom (tj. 2024. – 2026.) očekuje se rast potencijalnog BDP-a u Poljskoj za nešto manje od 3 %, što je manje nego prethodnih godina zbog slabijeg učinka rada. Stopa nezaposlenosti u 2023. iznosila je

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

[8] Preporuka za preporuku Vijeća s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita u Poljskoj, 26.11.2024, COM(2024) 956 final.

[9] Preporuka Vijeća o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Poljske, još nije objavljeno.

2,8 %, a Komisija predviđa da će u 2024. iznositi 2,9 %, 2,8 % u 2025. i 2,7 % u 2026. Predviđa se da će inflacija (deflator BDP-a) u 2024. pasti na 3,9 % s 9,5 % u 2023., da će u 2025. iznositi 4,6 %, a u 2026. 3,0 %.

Kad je riječ o fiskalnim kretanjima, deficit opće države u Poljskoj iznosio je 2023. 5,3 % BDP-a. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024., predviđa se da će u 2024. dosegnuti 5,8 % BDP-a, u 2025. smanjiti se na 5,6 % BDP-a, a u 2026. bez promjene politika na 5,3 % BDP-a. Jesenska prognoza Europske komisije 2024. još ne uključuju nacrt proračuna Poljske za 2025., koji je vlada u rujnu predložila nacionalnom parlamentu. Na kraju 2023. dug opće države iznosio je 49,7 % BDP-a. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024., očekuje se povećanje udjela duga u BDP-u na 54,7 % krajem 2024. Predviđa se povećanje na 58,9 % BDP-a krajem 2025. i 62,4 % krajem 2026. Komisija u svojoj fiskalnoj prognozi nije uzela u obzir obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok ne budu vjerodostojno najavljene i dovoljno detaljno razrađene u konkretne mjere.

Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Poljske odnosi se na razdoblje 2025. – 2028 i četverogodišnju fiskalnu prilagodbu.

Plan sadržava sve informacije propisane u članku 13. Uredbe (EU) 2024/1263.

Plan obvezuje na kretanje neto rashoda navedeno u tablici 2, što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 4,5 % od 2025. do 2028. Prosječni rast neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.) naveden u planu općenito je u skladu s[10] onim u referentnom smjeru kretanja koji je Komisija dostavila 21. lipnja 2024. U planu se pretpostavlja smanjenje potencijalnog rasta BDP-a s 3,2 % u 2024. i 3,3 % u 2025. na 1,6 % u 2028. Uz to, u planu se očekuje da će se stopa rasta deflatora BDP-a povećati s 3,6 % u 2024. na 5,0 % u 2025., a zatim postupno smanjivati na 4,7 % u 2026., 4,3 % u 2027. i 4,0 % u 2028.

Tablica 2: Kretanje neto rashoda i glavne pretpostavke iz plana Poljske

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja valjanosti plana za 2025. – 2028.
Rast neto rashoda (godišnje, %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Rast neto rashoda (kumulativno, od bazne godine 2023., %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	Nije primjenjivo.
Potencijalni rast BDP-a (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflacija (rast deflatora BDP-a) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Poljske i izračuni Komisije

Implikacije preuzetih obveza za kretanje neto rashoda iz plana na dug opće države

Ako se ostvare preuzete obveze za kretanje neto rashoda iz plana i temeljne pretpostavke, dug opće države trebao bi se, prema planu, povećati s 54,6 % BDP-a u 2024. na 61,3 % BDP-a u 2027. i smanjiti na 61,2 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe (2028.), u skladu s tablicom u nastavku. Očekuje se da će se nakon prilagodbe u srednjoročnom razdoblju (tj. do 2038.) udio duga nastaviti smanjivati u skladu s planom i do 2038. iznositi 52,8 % BDP-a. Zato bi se

[10] Razlika nije vidljiva zbog zaokruživanja.

prema planu dug opće države u srednjoročnom razdoblju smanjio ispod referentne vrijednosti od 60 % BDP-a iz Ugovora. To je prema pretpostavkama iz plana moguće jer se u svim deterministčkim testiranjima otpornosti na stres iz Komisijine analize održivosti duga predviđa da će dug do 2038. ostati ispod 60 % BDP-a. Zato se na temelju obveza provedbe politika iz plana i makroekonomskih pretpostavki kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem duga iz članka 6. točke (a) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Tablica 3: Dug opće države i kretanja salda u planu Poljske

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2038.
Državni dug (% BDP-a)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Saldo države (% BDP-a)	–5,1	–5,7	–5,5	–4,5	–3,7	–2,9	–2,0

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Poljske

Implikacije preuzetih obveza za kretanje neto rashoda iz plana na saldo opće države

Na temelju kretanja neto rashoda i pretpostavki iz plana, deficit opće države trebao bi se postupno smanjiti s 5,7 % BDP-a u 2024. na 2,9 % BDP-a u 2028. Zato prema planu saldo opće države neće do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Osim toga, državni deficit neće tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2038.) premašiti 3 % BDP-a. Zato se na temelju obveza provedbe politika iz plana i makroekonomskih pretpostavki kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem deficita iz članka 6. točke (b) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Vremenski profil fiskalne prilagodbe

Fiskalna prilagodba, iskazana kao promjena strukturnog primarnog salda, kako je opisano u planu, pomaknuta je s 2025. na razdoblje 2026. – 2028. u odnosu na linearno kretanje propisano u članku 6. točki (c) Uredbe (EU) 2024/1263. Prema planu, to odstupanje od zaštitne mjere kojom se izbjegava prilagodba na kraju razdoblja opravdavaju, na temelju prijelazne odredbe iz članka 36. stavka 1. točke (e) Uredbe (EU) 2024/1263, veći rashodi financirani zajmovima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, sufinanciranje sredstvima EU-a 2025. (procjenjuje se da će se povećati za 0,16 % odnosno 0,03 % BDP-a) i povećanje ulaganja u obranu 2025. (planirano je da se povećaju za 0,25 % BDP-a). Zato se na temelju obveza provedbe politika iz plana i makroekonomskih pretpostavki kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s odredbom o zaštitnoj mjeri kojom se izbjegava prilagodba na kraju razdoblja iz članka 6. točke (c) i prijelazne odredbe iz članka 36. stavka 1. točke (e) Uredbe (EU) 2024/1263.

Tablica 4: Kretanja strukturnog primarnog salda u planu Poljske

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.
Strukturni primarni saldo (% BDP-a)	–2,5	–2,9	–2,6	–1,5	–0,5	0,4
Promjena strukturnog primarnog salda (u postotnim bodovima)	Nije primjenjivo.	–0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Poljske

Usklađenost plana s postupkom u slučaju prekomjernog deficita

Kretanje neto rashoda utvrđeno u planu u skladu je sa zahtjevima u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita (posebno s minimalnom godišnjom strukturnom prilagodbom utvrđenom u članku 3. stavku 4. trećem podstavku Uredbe Vijeća (EZ) 1467/97 nakon što se kao bitan faktor u obzir uzme planirano povećanje ulaganja u obranu).

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit

Zahtjev iz preventivnog dijela iz članka 8. Uredbe (EU) 2024/1263 u pogledu zaštitne mjere za otpornost na deficit, kojim se želi osigurati zajednička margina u odnosu na referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a, ne primjenjuje se na Poljsku jer se smanjenje deficita ispod 3 % BDP-a planira tek u posljednjoj godini razdoblja prilagodbe.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za održivost duga

Prema planu će dug opće države od 2026. do 2028. iznositi od 60 % do 90 % BDP-a. Međutim, zaštitna mjera za održivost duga ne primjenjuje se u razdoblju obuhvaćenom planom jer bi prema planu državni deficit u 2028. trebao biti manji od 3 % BDP-a, zbog čega bi nakon isteka razdoblja prilagodbe odluku o postojanju prekomjernog deficita trebalo staviti izvan snage.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija 21. lipnja 2024. dostavila Poljskoj. Točnije, u planu se drukčije pretpostavke koriste za devet varijabli: ishodišnu točku (saldo opće države u 2024.), potencijalni rast BDP-a, deflator BDP-a u 2024. i 2025., rast realnog BDP-a u 2024. i 2025., kamatne stope, strukturu duga, fiskalni multiplikator, prilagodbe stanja i tokova te uključuje profil prilagodbe na kraju razdoblja. U nastavku se navodi ocjena tih razlika. Razlike u pretpostavkama koje najviše utječu na prosječni rast neto rashoda navedene su u nastavku, zajedno s provjerom svake, zasebno razmatrane razlike u pretpostavkama.

U planu se pretpostavlja lošija početna pozicija u odnosu na pretpostavku Komisije. U prethodnim smjernicama strukturni primarni saldo iznosio je –2,6 % BDP-a, a u planu iznosi –2,9 % BDP-a. Niži strukturni primarni saldo u planu odraz je lošijeg proračunskog ishoda u prva tri tromjesečja 2024. zbog niže realizacije prihoda od očekivane, prije svega od PDV-a i poreza na dobit, te zbog veće potrošnje od očekivane. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom i doprinosi manjem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije.

U planu se pretpostavlja da će deflator BDP-a iznositi 3,6 % u 2024, 5,0 % u 2025., 4,7 % u 2026., 4,3 % u 2027. i 4,0 % u 2028. Doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Komisija je u prethodnim smjernicama predvidjela deflator BDP-a od 4,5 % u 2024. i 4,2 % u 2025. Razlika između plana i prethodnih smjernica posljedica je revidiranih rokova za ukidanje svih mjera energetske potpore, za koje se pretpostavljalo da će se dogoditi u srpnju 2024., ali je odgođeno do siječnja 2025. u skladu s postojećim poljskim propisima, kako je objašnjeno u planu, i Komisijinom jesenskom prognozom 2024. Projekcije rasta deflatora BDP-a za preostale godine plana nešto su ispod onog što bi se podrazumijevalo prema pravilu srednjoročne konvergencije od više početne vrijednosti za 2025. U cjelini se ta pretpostavka smatra opravdanom.

U planu se pretpostavlja da će nominalna implicitna kamatna stopa iznositi 4,9 % u 2024, 5,2 % u 2025., 4,6 % u 2026., 4,5 % u 2027. i 4,4 % u 2028. Doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. U prethodnim smjernicama Komisije pretpostavlja se da će nominalna implicitna kamatna stopa u 2024. iznositi 4,8 %, 4,8 % u 2025, 5,1 % in 2026., 5,2 % u 2027. i 5,4 % u 2028. Niže implicitne nominalne kamatne stope iz plana odražavaju niže tržišne kamatne stope, veći udio duga s kratkoročnim tržišnim kamatnim stopama zbog znatnog iznosa dugoročnog duga izdanog s promjenjivim kamatnim stopama, očekivano ublažavanje kamatnih stopa središnje banke od 2025. i vrlo kratko dospijeće poljskog javnog duga. Općenito, pretpostavka iz plana smatra se opravdanom zbog korištenja novijih tržišnih podataka, detaljnije raščlambe duga i čimbenika koji su specifičnu za tu zemlju a relevantni su za projekcije duga.

Kako je rečeno, u planu se pretpostavlja da će se fiskalna prilagodba, iskazana kao promjena strukturnog primarnog salda, uglavnom provesti u razdoblju 2026. – 2028. Doprinosi manjem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Ta je razlika posljedica razloga navedenih u uvodnoj izjavi 19. S druge strane, stopa rasta neto rashoda u 2025. na koju se Poljska obvezuje podrazumijeva veće poboljšanje strukturnog primarnog salda u 2025. nego što je navedeno u planu na temelju Komisijina okvira za srednjoročne projekcije državnog duga. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

Sve u svemu, utjecaj opravdanih pretpostavki neutralizira utjecaj lošije početne fiskalne pozicije na prosječni rast neto rashoda. Preostale razlike među pretpostavkama, iako nisu uvijek u skladu sa zajedničkim okvirom za analizu održivosti duga, ne utječu bitno na prosječni rast neto rashoda u usporedbi s pretpostavkama Komisije. Komisija će voditi računa o toj ocjeni pretpostavki iz plana u budućim ocjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

Fiskalna strategija iz plana

U skladu s indikativnom fiskalnom strategijom iz plana, preuzete obveze o neto rashodima bit će ispunjene ograničenjem rashoda i diskrecijskim povećanjima prihoda. Planirana fiskalna konsolidacija u 2025. temelji se na planiranim rashodima i prihodima uključenima u nacrt proračuna za 2025. Uključuje fiskalni učinak fiksnih pragova za porez na osobni dohodak, povećanja trošarina, ukidanje niže stope PDV-a na hranu, ukidanje mjera energetske potpore koje su bile produljene do kraja 2024. i zamrzavanje nominalne vrijednosti nekih socijalnih naknada (uključujući programe „Obitelj 800 Plus” i „Aktivni roditelj”). U sljedeće tri godine plana fiskalna konsolidacija treba se postići mjerama na strani prihoda i rashoda, a doprinos svake strane bio bi podjednak. U razdoblju 2026. – 2028. glavne mjere na strani prihoda obuhvaćaju nastavak zamrzavanja nominalnih pragova za porez na osobni dohodak i povećanje trošarina na alkohol i duhan. Na strani rashoda glavne su mjere ograničavanje nominalne razine državne intermedijarne potrošnje i socijalnih naknada, osim mirovina. Specifikacija donesenih mjera politike potvrđuje se ili prilagođava i kvantificira u godišnjim proračunima. Postoje, međutim, rizici provedbe indikativne fiskalne strategije iz plana koji proizlaze iz rizika za makroekonomske pretpostavke na kojima se plan temelji i povećanja potreba za potrošnjom za obranu, što može dovesti do ograničenja drugih stavki neto rashoda. U proračun za 2025. koji je vlada u listopadu dostavila nacionalnom parlamentu u rujnu 2024. navode se mjere politike koje će pomoći da se ispune obveze o neto rashodima za 2025.

Namjeravane reforme i ulaganja u planu kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

U planu se opisuju namjeravane politike za reforme i ulaganja kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Plan sadržava 14 reformi i ulaganja za zajedničke prioritete EU-a, od kojih se za 11 koristi financijska potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost, a za šest iz fondova kohezijske politike.

Za zajednički prioritet pravedne zelene i digitalne tranzicije, uključujući klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan obuhvaća ulaganja u brzi internet, robotizaciju i digitalizaciju poduzeća, digitalnu transformaciju poduzeća pomoću računalstva u oblaku, reforme koje se odnose na zelenu transformaciju u urbanim područjima i kvalitetu vode za ljudsku potrošnju te ulaganja u održivo korištenje vodnih resursa. Cilj je tih mjera odgovoriti na izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju, prije svega one koje se odnose na digitalizaciju poduzeća (preporuka iz 2024. i 2022.), inovacije (2022. i 2019.) i vodne resurse (2024.). Mjere koje je Poljska odabrala u planu nisu odgovor na preporuke koje se odnose na zelene vještine (2023.), digitalne vještine (2022. i 2020.), obrazovanje odraslih (2022.), privatna ulaganja (2020.) i digitalizaciju javne uprave (2022.).

Za zajednički prioritet socijalne i gospodarske otpornosti, uključujući europski stup socijalnih prava, plan uključuje reformu za koju se očekuje da će potaknuti inovacije i konkurentnost gospodarstva boljom zaštitom industrijskog vlasništva, mjere za poboljšanje pristupa malih i srednjih poduzeća javnoj nabavi te reformu sustava dugotrajne skrbi. Cilj je tih mjera odgovoriti na izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju, prije svega one koje se odnose na dugotrajnu skrb (preporučene 2024., 2022. i 2019.), i javnu nabavu (2024.). Mjere koje je Poljska odabrala u planu nisu odgovor na preporuke koje se odnose na povećanje učinkovitosti javne potrošnje (2024., 2023., 2022., 2020. i 2019.), precizniju dodjelu socijalnih naknada (2024., 2023., 2022. i 2020.), osiguranje buduće primjerenosti i održivosti mirovinskog sustava (2024., 2023., 2022. i 2019.), povećanje otpornosti, dostupnosti i djelotvornosti zdravstvenog sustava (2022., 2020. i 2019.), poboljšanje javnih savjetovanja i uključenosti socijalnih partnera (2022., 2020. i 2019.), osiguravanje kvalitetnog i uključivog obrazovanja (2022. i 2019.), uklanjanje prepreka trajnijim oblicima zapošljavanja, uključujući plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje za građanskopravne ugovore (2022. i 2019.), sudjelovanje nedovoljno zastupljenih skupina na tržištu rada (2024., 2022. i 2019.) te poboljšanje pristupa skrbi za djecu (2022. i 2019.).

Za zajednički prioritet energetske sigurnosti plan uključuje reformu za iskorištavanje energije vjetra, ulaganja u odobalne vjetroelektrane, sustave za skladištenje energije, vodikove tehnologije, energetsku infrastrukturu te mjere potpore za energetsku učinkovitost i energiju iz obnovljivih izvora. Cilj je tih mjera odgovoriti na izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju, prije svega one koje se odnose na centralizirano grijanje (preporučeno 2024.), energiju iz obnovljivih izvora i energetsku učinkovitost (2023. i 2022.) i energetsku infrastrukturu (2019.). Mjere koje je Poljska odabrala u planu nisu odgovor na preporuke koje se odnose na održivi promet (2023., 2022., 2020. i 2019.).

Kad je riječ o zajedničkom prioritetu obrambenih kapaciteta, plan uključuje informacije o ulaganjima u jačanje obrambenih kapaciteta Poljske, prikazane u kontekstu EU-a i NATO-a. Planirano je povećanje potrošnje za obranu s 2,6 % BDP-a u 2024. na 2,8 % BDP-a u 2025., uključujući povećanje vojnih ulaganja za 0,25 postotnih bodova (s 0,7 % BDP-a na 0,9 % BDP-a). U sljedećim godinama razdoblja prilagodbe rashodi za obranu iznosit će najmanje 3 % BDP-a (prema gotovinskom načelu), kako je propisano nacionalnim pravom.

Plan sadržava informacije o dosljednosti i, prema potrebi, komplementarnosti s fondovima kohezijske politike i planom za oporavak i otpornost Poljske. Glavnina mjera u planu financira se sredstvima iz plana za oporavak i otpornost. Mjere koje se ne odnose na plan za oporavak i otpornost one su koje se odnose na zaštitu industrijskog vlasništva, poboljšanje javne nabave i vodu za ljudsku potrošnju. Šest mjera financira se i iz fondova kohezijske politike.

Plan sadržava pregled potrebnih državnih ulaganja u Poljskoj u svrhu zajedničkih prioriteta EU-a. Kad je riječ o pravednoj zelenoj i digitalnoj tranziciji te energetskoj sigurnosti, u planu se navode nalazi iz izvješća „Budućnost europske konkurentnosti”[11], u kojima se ističe da su potrebna ulaganja radi sniženja cijena energije, među ostalim ulaganja u okviru plana za oporavak i otpornost u proizvodnju i skladištenje vodika iz obnovljivih izvora i izgradnju vjetroelektrana, te da je potrebno unaprijediti digitalne vještine i poboljšati pristup brzom internetu. Kad je riječ o socijalnoj i gospodarskoj otpornosti, u planu se ističe da je potrebno povećati gospodarsku neovisnost, među ostalim sigurnim lancima opskrbe najvažnijim kritičnim sirovinama i poluvodičima. U planu se objašnjava i da je za neke javne politike, uključujući energetsku, zdravstvenu, socijalnu i obrazovnu politiku, u tijeku preispitivanje reformi i ulaganja, što ograničava mogućnost preciznije procjene potreba za ulaganjima do 2028. Za izgradnju obrambenih kapaciteta plan uključuje povećanje rashoda za obranu iznad 2 % BDP-a, u skladu s obvezama prema NATO-u. U planu se spominju i nestabilni vanjski uvjeti, uključujući agresivni rat Rusije, te novi strateški prioriteti EU-a i potrebe za ulaganjima koje to za sobom povlači.

Zaključak ocjene Komisije

Komisija općenito smatra da plan Poljske ispunjava kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

OPĆI ZAKLJUČAK

Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 na temelju Komisijine procjene trebalo Poljskoj preporučiti kretanje neto rashoda kako je navedeno u planu.

PREPORUČUJE da Poljska

1. Osigura da rast neto rashoda ne bude veći od maksimuma iz Priloga I. ovoj Preporuci.

Vijeće, osim toga, poziva Poljsku da osigura provedbu reformi i ulaganja kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije.

[11] Draghi, M., „Budućnost europske konkurentnosti”, Europska komisija, rujan 2024.

PRILOG I.

Maksimalne stope rasta neto rashoda
(godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)

Poljska

Godine		2025.	2026.	2027.	2028.
Stope rasta (%)	Godišnje	6,3	4,4	4,0	3,5
	Kumulativno (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Kumulativne stope rasta izračunavaju se upućivanjem na baznu godinu 2023.

Sastavljeno u Strasbourgu

Za Vijeće
Predsjednik