EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 26.11.2024
COM(2024) 723 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY,

kterým se schvaluje národní střednědobý fiskálně-strukturální plán Polska

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY,

kterým se schvaluje národní střednědobý fiskálně-strukturální plán Polska

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 121 této smlouvy,

s ohledem na nařízení (EU) 2024/1263, a zejména na článek 17 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Komise,

vzhledem k těmto důvodům:

OBECNÁ VÝCHODISKA

Dne 30. dubna 2024 vstoupil v platnost reformovaný rámec EU pro správu ekonomických záležitostí. Základními prvky reformovaného rámce EU pro správu ekonomických záležitostí jsou nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu[1] spolu s pozměněným nařízením (ES) č. 1467/97 o postupu při nadměrném schodku[2] a pozměněnou směrnicí Rady 2011/85/EU o rozpočtových rámcích členských států[3]. Cílem rámce je zajistit udržitelnost veřejného dluhu a udržitelný a inkluzivní růst prostřednictvím reforem a investic. Prosazuje odpovědnost členských států, zaměřuje se na střednědobý horizont a stanoví rovněž účinnější a soudržnější vymáhání pravidel.

Ústředním bodem nového rámce správy ekonomických záležitostí jsou národní střednědobé fiskálně-strukturální plány, které členské státy předkládají Radě a Komisi. Tyto plány mají plnit dva cíle: i) zajistit, aby byl do konce období korekce veřejný dluh uveden na věrohodně sestupnou trajektorii nebo zůstal na obezřetné úrovni a aby byl schodek veřejných financí ve střednědobém horizontu snížen pod referenční hodnotu 3 % HDP a pod touto hodnotou setrval, a ii) zajistit realizaci reforem a investic, které reagují na hlavní výzvy zjištěné v rámci evropského semestru a řeší společné priority EU. Za tímto účelem má každý plán obsahovat střednědobý závazek týkající se dráhy čistých výdajů[4], jež účinně stanoví rozpočtové omezení po dobu trvání plánu, který se vztahuje na období čtyř nebo pěti let (v závislosti na řádné délce volebního období v členském státě). Kromě toho má plán vysvětlit, jakým způsobem členský stát zajistí realizaci reforem a investic reagujících na hlavní výzvy zjištěné v rámci

---

1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97 (Úř. věst. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Nařízení Rady (EU) 2024/1264 ze dne 29. dubna 2024, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

3 Směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Úř. věst. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

4 Čisté výdaje ve smyslu článku 2 nařízení (EU) 2024/1263, tj. veřejné výdaje očištěné o i) úrokové výdaje, ii) diskreční opatření na straně příjmů, iii) výdaje na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z fondů Unie, iv) vnitrostátní výdaje na spolufinancování programů financovaných Unií, v) cyklické prvky výdajů na dávky v nezaměstnanosti a vi) jednorázová a jiná dočasná opatření.

evropského semestru, zejména v doporučeních pro danou zemi (včetně případných doporučení v souvislosti s postupem při makroekonomické nerovnováze), a jakým způsobem bude členský stát řešit společné priority Unie. Období fiskální korekce představuje období čtyř let, které může být prodlouženo až o tři roky, pokud se členský stát zaváže provést soubor relevantních reforem a investic, který splňuje kritéria stanovená v nařízení (EU) 2024/1263.

Po předložení plánu Komise posoudí, zda plán splňuje požadavky nařízení (EU) 2024/1263.

Na doporučení Komise poté Rada přijme doporučení, kterým stanoví dráhu čistých výdajů dotčeného členského státu a v příslušném případě schválí soubor reformních a investičních závazků, které jsou podkladem pro prodloužení období fiskální korekce.

PŘIPOMÍNKY K NÁRODNÍMU STŘEDNĚDOBÉMU FISKÁLNĚ-STRUKTURÁLNÍMU PLÁNU POLSKA

Dne 9. října 2024 předložilo Polsko Radě a Komisi svůj národní střednědobý fiskálně-strukturální plán. Plán byl předložen po prodloužení lhůty stanovené v článku 36 nařízení (EU) 2024/1263, které bylo dohodnuto s Komisí s ohledem na důvody předložené Polskem.

Postup před předložením plánu

Dne 21. června 2024 zaslala Komise Polsku v souladu s článkem 9 nařízení (EU) 2024/1263 referenční trajektorii[5]. Dne 9. října 2024 Komise tuto referenční trajektorii zveřejnila[6]. Referenční trajektorie je založena na posouzení rizik a zajišťuje, aby byl do konce období fiskální korekce za předpokladu, že nejsou po tomto období přijata žádná další rozpočtová opatření, veřejný dluh uveden na věrohodně sestupnou trajektorii nebo ve střednědobém horizontu zůstal na obezřetné úrovni a aby byl schodek veřejných financí během období korekce snížen pod 3 % HDP a ve střednědobém horizontu pod touto referenční hodnotou setrval. Střednědobý horizont je definován jako období deseti let po skončení období korekce. V souladu s čl. 6 písm. d) a články 7 a 8 nařízení (EU) 2024/1263 je referenční trajektorie rovněž v souladu s referenční hodnotou pro schodek, ochranným opatřením pro udržitelnost dluhu a ochranným opatřením pro odolnost schodku. Referenční trajektorie Polska stanoví, že na základě předpokladů Komise a za předpokladu čtyřletého období korekce by čisté výdaje neměly růst více než o hodnoty uvedené v tabulce 1. To odpovídá průměrnému růstu čistých výdajů během období korekce (2025–2028) o 4,5 %.

Tabulka 1: Referenční trajektorie, kterou Komise poskytla Polsku dne 21. června 2024

	2025	2026	2027	2028	Průměr 2025–2028
Maximální růst čistých výdajů (roční, v %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

[5] Předběžné pokyny předané členským státům a Hospodářskému a finančnímu výboru zahrnují trajektorie s prodloužením období korekce i bez něj (na čtyři roky a na sedm let). Zahrnují rovněž hlavní výchozí podmínky a výchozí předpoklady, které Komise použila ve svém rámci pro střednědobé projekce veřejného dluhu. Referenční trajektorie byla vypočtena na základě metodiky popsané v *Monitoru udržitelnosti dluhu 2023* vypracovaném Komisí (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Vychází z prognózy Evropské komise z jara 2024 a jejího střednědobého prodloužení do roku 2033, přičemž dlouhodobý růst HDP a náklady na stárnutí obyvatelstva jsou v souladu se *Zprávou o stárnutí obyvatelstva za rok 2024* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en) vypracovanou společně Komisí a Radou.

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

Zdroj: výpočty Komise.

V souladu s článkem 12 nařízení (EU) 2024/1263 vedly Polsko a Komise od července do října 2024 technický dialog. Dialog se zaměřoval na dráhu čistých výdajů, kterou Polsko plánuje, a související předpoklady (zejména potenciální produkt, úrokové sazby, deflátor HDP a fiskální multiplikátory), na odchylku od ochranného opatření proti odkladu úsilí, jakož i na plánované provádění reforem a investic reagujících na hlavní výzvy zjištěné v rámci evropského semestru a řešících společné priority Unie v oblasti spravedlivé ekologické a digitální transformace, sociální a hospodářské odolnosti, energetické bezpečnosti a budování obranných kapacit.

Podle informací, které poskytlo Polsko ve svém plánu, neproběhly před předložením konzultace s příslušnými vnitrostátními zúčastněnými stranami (včetně sociálních partnerů) stanovené v čl. 11 odst. 3 nařízení (EU) 2024/1263, a to v souladu s přechodnými ustanoveními stanovenými v čl. 36 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) 2024/1263. Současně Polsko podle informací poskytnutých ve svém plánu vedlo v září 2024 diskusi o navrhovaných reformách a investicích se zástupci občanské společnosti a sociálními partnery v rámci vnitrostátní „skupiny pro evropský semestr“.

Další související postupy

Dne 26. července 2024 Rada rozhodla, že v Polsku existuje nadměrný schodek z důvodu nedodržení kritéria schodku[7]. Toto doporučení se vydává současně s doporučením Rady podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování EU s cílem odstranit nadměrný schodek veřejných financí v Polsku[8]. Souběžné přijetí uvedených doporučení, které je dáno a opodstatněno přechodem na nový rámec správy ekonomických záležitostí, zajišťuje soulad mezi doporučenými postupy korekce.

Dne 21. října 2024 vydala Rada Polsku v rámci evropského semestru řadu doporučení[9].

SHRNUTÍ PLÁNU A JEHO POSOUZENÍ KOMISÍ

V souladu s článkem 16 nařízení (EU) 2024/1263 posoudila Komise plán takto:

Souvislosti: makroekonomická a fiskální situace a výhled

Ekonomická aktivita v Polsku v roce 2023 vzrostla o 0,1 % díky kladnému čistému vývozu a rozmachu investic, na druhé straně ji brzdily zásoby a soukromá spotřeba. Podle prognózy Evropské komise z podzimu 2024 se očekává, že v roce 2024 ekonomika poroste o 3,0 %, a to v důsledku silné soukromé a veřejné spotřeby a díky kladnému přispění investic. V roce 2025 by se měl reálný HDP zvýšit o 3,6 %, neboť pokračuje silný růst spotřeby a investice zrychlují. V roce 2026 se očekává nárůst reálného HDP o 3,1 % s kladným příspěvkem soukromé a veřejné spotřeby i investic. V horizontu prognózy (tj. 2024–2026) se očekává, že potenciální HDP v Polsku poroste o něco méně než o 3 %, což je slabší růst než v předchozích letech, a to v důsledku nižšího příspěvku práce. Míra nezaměstnanosti v roce 2023 činila 2,8 % a podle prognózy Komise dosáhne v roce 2024 hodnoty 2,9 %, v roce 2025 hodnoty 2,8 % a v roce 2026 hodnoty 2,7 %. Předpokládá se, že inflace (deflátor HDP) klesne z 9,5 % v roce 2023 na 3,9 % v roce 2024 a v roce 2025 dosáhne 4,6 % a v roce 2026 3,0 %.

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

[8] Doporučení pro doporučení Rady k odstranění nadměrného schodku v Polsku, 26.11.2024, COM(2024)956 final.

[9] Doporučení Rady k hospodářské a rozpočtové politice, politice zaměstnanosti a strukturální politice Polska, dosud nezveřejněno.

Pokud jde o fiskální vývoj, schodek veřejných financí Polska v roce 2023 činil 5,3 % HDP. Podle prognózy Evropské komise z podzimu 2024 má v roce 2024 dosáhnout 5,8 % HDP, v roce 2025 klesnout na 5,6 % HDP a v roce 2026 za předpokladu nezměněné politiky na 5,3 % HDP. Prognóza Evropské komise z podzimu 2024 zahrnuje návrh rozpočtu Polska na rok 2025, který vláda v září předložila vnitrostátnímu parlamentu. Veřejný dluh na konci roku 2023 představoval 49,7 % HDP. Na základě prognózy Evropské komise z podzimu 2024 se předpokládá, že poměr dluhu k HDP se na konci roku 2024 zvýší na 54,7 % HDP. Na konci roku 2025 by měl stoupnout na 58,9 % HDP a na konci roku 2026 na 62,4 % HDP. Fiskální prognóza Komise nezohledňuje politické závazky ve střednědobých plánech jako takové, dokud nejsou podloženy důvěryhodně oznámenými a dostatečně specifikovanými politickými opatřeními.

Dráha čistých výdajů a hlavní makroekonomické předpoklady v plánu

Národní střednědobý fiskálně-strukturální plán Polska se vztahuje na roky 2025–2028 a zahrnuje fiskální korekci v délce čtyř let.

Plán obsahuje veškeré informace požadované v článku 13 nařízení (EU) 2024/1263.

Plán představuje závazek k dráze čistých výdajů uvedené v tabulce 2, která odpovídá průměrnému růstu čistých výdajů v období 2025–2028 ve výši 4,5 %. Průměrný růst čistých výdajů uvedený v plánu na období korekce (2025–2028) je v zásadě v souladu[10] s průměrným růstem čistých výdajů v referenční trajektorii, kterou Komise předala dne 21. června 2024. Plán předpokládá snížení růstu potenciálního HDP z 3,2 % v roce 2024 a 3,3 % v roce 2025 na 1,6 % v roce 2028. Kromě toho plán očekává, že míra růstu deflátoru HDP se zvýší z 3,6 % v roce 2024 na 5,0 % v roce 2025 a poté se postupně sníží na 4,7 % v roce 2026, 4,3 % v roce 2027 a 4,0 % v roce 2028.

Tabulka 2: Dráha čistých výdajů a hlavní předpoklady v plánu Polska

	2024	2025	2026	2027	2028	Průměr za dobu platnosti plánu 2025–2028
Růst čistých výdajů (roční, v %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Růst čistých výdajů (kumulativní, vůči zákl. roku 2023, v %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	nepoužije se
Růst potenciálního HDP (v %)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflace (růst deflátoru HDP) (v %)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Zdroj: střednědobý fiskálně-strukturální plán Polska a výpočty Komise.

Dopady závazků plánu týkajících se čistých výdajů na veřejný dluh

Pokud by se naplnila dráha čistých výdajů stanovená v plánu a výchozí předpoklady, veřejný dluh by se podle plánu zvýšil z 54,6 % HDP v roce 2024 na 61,3 % HDP v roce 2027 a na konci období korekce (2028) by se snížil na 61,2 % HDP, jak je uvedeno v následující tabulce. Po skončení období korekce by měl podle plánu poměr dluhu k HDP ve střednědobém horizontu (tj. do roku 2038) dále klesat a v roce 2038 by měl dosáhnout 52,8 % HDP. Podle plánu se tedy veřejný dluh ve střednědobém horizontu sníží pod referenční hodnotu 60 % HDP uvedenou ve Smlouvě. To se na základě předpokladů plánu jeví jako

[10] Rozdíl není viditelný kvůli zaokrouhlení.

věrohodné, neboť podle všech deterministických zátěžových testů analýzy udržitelnosti dluhu vypracované Komisí má být dluh do roku 2038 nižší než 60 % HDP. Na základě politických závazků a makroekonomických předpokladů plánu je tudíž dráha čistých výdajů uvedená v plánu v souladu s požadavky na dluh stanovenými v čl. 6 písm. a) a čl. 16 odst. 2 nařízení (EU) 2024/1263.

Tabulka 3: Vývoj veřejného dluhu a salda veřejných financí v plánu Polska

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Veřejný dluh (v % HDP)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Saldo veřejných financí (v % HDP)	–5,1	–5,7	–5,5	–4,5	–3,7	–2,9	–2,0

Zdroj: střednědobý fiskálně-strukturální plán Polska.

Dopady závazků plánu týkajících se čistých výdajů na saldo veřejných financí

Na základě dráhy čistých výdajů a předpokladů plánu by se schodek veřejných financí postupně snižoval z 5,7 % HDP v roce 2024 na 2,9 % HDP v roce 2028. Podle plánu tedy saldo veřejných financí na konci období korekce (2028) nepřekročí referenční hodnotu 3 % HDP. Schodek veřejných financí kromě toho v průběhu deseti let po období korekce (tj. do roku 2038) nepřekročí 3 % HDP. Na základě politických závazků a makroekonomických předpokladů plánu je tudíž dráha čistých výdajů uvedená v plánu v souladu s požadavky na schodek stanovenými v čl. 6 písm. b) a čl. 16 odst. 2 nařízení (EU) 2024/1263.

Časový profil fiskální korekce

Časový profil fiskální korekce, měřený změnou primárního strukturálního salda, podle plánu na rozdíl od lineární dráhy, kterou jako pravidlo uvádí čl. 6 písm. c) nařízení (EU) 2024/1263, přesouvá největší úsilí z roku 2025 na roky 2026–2028. Podle plánu je tato odchylka od ochranného opatření proti odkladu úsilí odůvodněna podle přechodného ustanovení čl. 36 odst. 1 písm. e) nařízení (EU) 2024/1263 vyššími výdaji financovanými pomocí půjček z nástroje pro oživení a odolnost a spolufinancováním z fondů EU v roce 2025 (odhady uvádějí nárůst o 0,16 %, resp. 0,03 % HDP), jakož i zvýšením investic do obrany v roce 2025 (plánuje se zvýšení o 0,25 % HDP). Na základě politických závazků a makroekonomických předpokladů plánu je tudíž dráha čistých výdajů uvedená v plánu v souladu s ochranným opatřením proti odkladu úsilí stanoveným v čl. 6 písm. c) nařízení (EU) 2024/1263 a s přechodným ustanovením v čl. 36 odst. 1 písm. e) uvedeného nařízení.

Tabulka 4: Vývoj primárního strukturálního salda v plánu Polska

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Primární strukturální saldo (v % HDP)	–2,5	–2,9	–2,6	–1,5	–0,5	0,4
Změna primárního strukturálního salda (p. b.)	nepoužije se	–0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Zdroj: střednědobý fiskálně-strukturální plán Polska.

Soulad plánu s postupem při nadměrném schodku

Dráha čistých výdajů stanovená v plánu je v souladu s požadavky v rámci postupu při nadměrném schodku (zejména s minimální roční strukturální korekcí stanovenou v čl. 3

odst. 4 třetím pododstavci nařízení Rady (ES) č. 1467/97 po zvážení plánovaného zvýšení investic do obrany jako relevantního faktoru).

Soulad plánu s ochranným opatřením pro odolnost schodku

Požadavek preventivní složky stanovený v článku 8 nařízení (EU) 2024/1263 týkající se ochranného opatření pro odolnost schodku, jehož cílem je poskytnout společnou rezervu ve vztahu k referenční hodnotě schodku ve výši 3 % HDP, se na Polsko nevztahuje, neboť snížení schodku pod 3 % HDP se plánuje až v posledním roce období korekce.

Soulad plánu s ochranným opatřením pro udržitelnost dluhu

Veřejný dluh bude podle plánu v letech 2026–2028 dosahovat úrovně mezi 60 % a 90 % HDP. Jelikož se však schodek veřejných financí podle plánu v roce 2028 sníží pod 3 % HDP, v důsledku čehož dojde v roce následujícím po skončení období korekce ke zrušení rozhodnutí o existenci nadměrného schodku, ochranné opatření pro udržitelnost dluhu se během období, na něž se vztahuje plán, nepoužije.

Makroekonomické předpoklady plánu

Plán vychází ze souboru předpokladů, který se liší od předpokladů Komise, jež byly Polsku předány dne 21. června 2024. Konkrétně plán používá odlišné předpoklady pro devět proměnných, a to pro výchozí bod (saldo veřejných financí v roce 2024), růst potenciálního HDP, deflátor HDP v letech 2024 a 2025, růst reálného HDP v letech 2024 a 2025, úrokové sazby, strukturu dluhu, fiskální multiplikátor a vnitřní dynamiku dluhu, a zahrnuje profil narovnávání s důrazem na závěr období. Posouzení těchto odlišností je uvedeno níže. Níže jsou uvedeny odlišnosti v předpokladech s největším dopadem na průměrný růst čistých výdajů spolu s posouzením každé odlišnosti rozdílu v předpokladech samostatně.

Plán ve srovnání s předpokladem Komise předpokládá horší výchozí pozici. Primární strukturální saldo činilo v předběžných pokynech –2,6 % HDP a v plánu činí –2,9 % HDP. Nižší primární strukturální saldo v plánu odráží horší rozpočtový výsledek v prvních třech čtvrtletích roku 2024 v důsledku nižších příjmů, než se očekávalo, zejména z DPH a z daně z příjmů právnických osob, a také vyšších výdajů, než se očekávalo. V důsledku je toho tento předpoklad pokládán za řádně odůvodněný a přispívá k tomu, že průměrný růst čistých výdajů během období korekce je v plánu nižší než podle předpokladů Komise.

Plán předpokládá, že deflátor HDP v roce 2024 dosáhne hodnoty 3,6 %, v roce 2025 hodnoty 5,0°%, v roce 2026 hodnoty 4,7 %, v roce 2027 hodnoty 4,3 % a v roce 2028 hodnoty 4,0 %. To přispívá k tomu, že průměrný růst čistých výdajů během období korekce je v plánu vyšší než podle předpokladů Komise. V předběžných pokynech Komise předpokládala deflátor HDP ve výši 4,5 % v roce 2024 a 4,2 % v roce 2025. Rozdíl mezi plánem a předběžnými pokyny odráží revidovaný harmonogram úplného ukončení opatření na podporu energetiky, které se dříve předpokládalo v červenci 2024, ale podle stávajících polských právních předpisů, jak je vysvětleno v plánu, a také v souladu s prognózou Komise z podzimu 2024 se odkládá na leden 2025. Prognózy růstu deflátoru HDP pro zbývající roky plánu jsou mírně nižší, než by odpovídalo pravidlu střednědobé konvergence z vyšší výchozí hodnoty pro rok 2025. Tento předpoklad se celkově jeví být řádně odůvodněný.

Plán předpokládá, že nominální implicitní úrokové sazby dosáhnou v roce 2024 úrovně 4,9 %, v roce 2025 úrovně 5,2 %, v roce 2026 úrovně 4,6 %, v roce 2027 úrovně 4,5 % a v roce 2028 úrovně 4,4 %. To přispívá k tomu, že průměrný růst čistých výdajů během období korekce je v plánu vyšší než podle

předpokladů Komise. Předběžné pokyny Komise předpokládaly nominální implicitní úrokové sazby ve výši 4,8 % v roce 2024 a v roce 2025, ve výši 5,1 % v roce 2026, ve výši 5,2 % v roce 2027 a 5,4 % v roce 2028. Nižší implicitní nominální úrokové sazby v plánu odrážejí nižší tržní úrokové sazby, vyšší podíl dluhu s krátkodobými tržními úrokovými sazbami odrážejícího značný objem dlouhodobého dluhu emitovaného s proměnlivými úrokovými sazbami, očekávané uvolnění úrokových sazeb centrální banky od roku 2025 a velmi krátkou splatnost polského veřejného dluhu. Celkově se má za to, že předpoklad plánu je řádně odůvodněn použitím novějších tržních údajů, podrobnějším rozdělením dluhu do složek a faktory specifickými pro jednotlivé země, které jsou relevantní pro prognózy dluhu.

Jak bylo uvedeno výše, plán předpokládá časový profil fiskální korekce, měřený změnou primárního strukturálního salda, který je odložen na roky 2026–2028. To přispívá k tomu, že průměrný růst čistých výdajů během období korekce je v plánu nižší než podle předpokladů Komise. Tento rozdíl vyplývá z důvodů uvedených v 19. bodě odůvodnění. Míra růstu čistých výdajů v roce 2025, k níž se Polsko zavazuje, zároveň znamená větší zlepšení primárního strukturálního salda v roce 2025, než je uvedeno v plánu na základě rámce střednědobé prognózy veřejného dluhu Komise. Tento předpoklad se proto jeví být řádně odůvodněný.

Celkově lze říci, že vliv řádně odůvodněných předpokladů neutralizuje dopad horší výchozí fiskální pozice na průměrný růst čistých výdajů. Zbývající rozdíly v předpokladech sice nejsou vždy v souladu se společným rámcem pro analýzu udržitelnosti dluhu, ale ve srovnání s předpoklady Komise nemají významný dopad na průměrný růst čistých výdajů. Komise zohlední výše uvedené posouzení předpokladů plánu při budoucím posuzování souladu s dráhou čistých výdajů.

Fiskální strategie plánu

Podle orientační fiskální strategie uvedené v plánu budou závazky týkající se čistých výdajů realizovány prostřednictvím omezování výdajů, jakož i diskrečního zvyšování příjmů. Plánovaná fiskální konsolidace v roce 2025 vychází z plánovaných výdajů a příjmů obsažených v návrhu rozpočtu na rok 2025. Zahrnuje fiskální dopady pevných prahových hodnot daně z příjmů fyzických osob, zvýšení spotřebních daní, zrušení nižší sazby DPH na potraviny, zrušení opatření na podporu energetiky, která byla prodloužena do konce roku 2024, a zmrazení nominální hodnoty některých sociálních dávek (včetně programů Rodina 800 plus a Aktivní rodič). V následujících třech letech plánu má být fiskální konsolidace dosaženo opatřeními jak na straně příjmů, tak na straně výdajů, a to přibližně stejným dílem z obou stran. V letech 2026–2028 patří k hlavním příjmovým opatřením pokračování zmrazení nominálních prahových hodnot pro daň z příjmů fyzických osob a zvýšení spotřebních daní z alkoholu a tabáku. Na straně výdajů jsou hlavními opatřeními omezení nominálních úrovní mezispotřeby vládních institucí a dávek sociálního zabezpečení s výjimkou důchodů. Specifikace politických opatření, která mají být přijata, musí být potvrzena nebo upravena a vyčíslena v ročních rozpočtech. Provádění orientační fiskální strategie uvedené v plánu zároveň ohrožují rizika plynoucí z rizik pro makroekonomické předpoklady, z nichž plán vychází, a z rostoucích potřeb výdajů na obranu, což může znamenat omezení v jiných položkách čistých výdajů. Rozpočet na rok 2025, který vláda v září 2024 předložila vnitrostátnímu parlamentu, upřesňuje politická opatření, jejichž prostřednictvím bude splněn závazek týkající se čistých výdajů na rok 2025.

Reformní a investiční záměry v plánu reagující na hlavní výzvy zjištěné v rámci evropského semestru a zaměřené na společné priority Unie

Plán popisuje politické záměry týkající se reforem a investic, jejichž cílem je reagovat na hlavní výzvy zjištěné v rámci evropského semestru, zejména doporučení pro danou zemi, a řešit společné priority EU. Plán zahrnuje čtrnáct reforem a investic zaměřených na společné priority EU, z nichž jedenáct je finančně podporováno z Nástroje pro oživení a odolnost a šest z fondů politiky soudržnosti.

Pokud jde o společnou prioritu, jíž je spravedlivá ekologická a digitální transformace, včetně klimatických cílů stanovených v nařízení (EU) 2021/1119, plán zahrnuje investice do vysokorychlostního internetu, robotizace a digitalizace podniků, digitální transformace podniků prostřednictvím využívání cloud computingu, jakož i reformy týkající se ekologické transformace v městských oblastech a kvality vody pro lidskou spotřebu a investic do udržitelného využívání vodních zdrojů. Cílem těchto opatření je řešit výzvy identifikované v doporučeních pro danou zemi, zejména ty, které se týkají digitalizace podniků (doporučení vydaná v letech 2024 a 2022), inovací (2022 a 2019) a vodních zdrojů (2024). Opatření, která Polsko v plánu zvolilo, nereagují na doporučení pro danou zemi týkající se zelených dovedností (2023), digitálních dovedností (2022 a 2020), vzdělávání dospělých (2022), soukromých investic (2020) a digitalizace veřejné správy (2022).

Pokud jde o společnou prioritu, jíž je sociální a hospodářská odolnost, včetně evropského pilíře sociálních práv, plán zahrnuje reformu, která by měla podpořit inovace a konkurenceschopnost hospodářství prostřednictvím silnější ochrany průmyslového vlastnictví, opatření zlepšující přístup malých a středních podniků k veřejným zakázkám, jakož i reformu systému dlouhodobé péče. Cílem těchto opatření je řešit problémy identifikované v doporučeních pro danou zemi, zejména ty, které se týkají dlouhodobé péče (doporučení vydaná v letech 2024, 2022 a 2019), jakož i veřejných zakázek (2024). Opatření, která Polsko v plánu zvolilo, nereagují na doporučení pro danou zemi týkající se zlepšení účinnosti veřejných výdajů (2024, 2023, 2022, 2020 a 2019), lepšího zacílení sociálních dávek (2024, 2023, 2022 a 2020), zajištění budoucí přiměřenosti a udržitelnosti důchodového systému (2024, 2023, 2022 a 2019), zlepšení odolnosti, dostupnosti a účinnosti systému zdravotnictví (2022, 2020 a 2019), zlepšení veřejných konzultací a zapojení sociálních partnerů (2022, 2020 a 2019), zajištění kvalitního a inkluzivního vzdělávání (2022 a 2019), odstranění překážek přechodu na dlouhodobější typy zaměstnaneckého poměru, včetně podřízení občanskoprávních smluv odvodům na sociální zabezpečení (2022 a 2019), účasti nedostatečně zastoupených skupin na trhu práce (2024, 2022 a 2019), jakož i zlepšení přístupu k péči o děti (2022 a 2019).

Pokud jde o společnou prioritu, jíž je energetická bezpečnost, plán zahrnuje reformu v oblasti větrné energie a investice do větrných elektráren na moři, systémů skladování energie, vodíkových technologií, energetické infrastruktury a opatření na podporu energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie. Cílem těchto opatření je řešit výzvy identifikované v doporučeních pro danou zemi, zejména ty, které se týkají dálkového vytápění (doporučení vydané v roce 2024), obnovitelných zdrojů energie a energetické účinnosti (2023 a 2022) a energetické infrastruktury (2019). Opatření, která Polsko v plánu zvolilo, neodpovídají doporučením pro danou zemi týkajícím se udržitelné dopravy (2023, 2022, 2020 a 2019).

Pokud jde o společnou prioritu, jíž jsou obranné kapacity, plán obsahuje informace o investicích do posílení obranných kapacit Polska, které jsou prezentovány v rámci EU a NATO. Výdaje na obranu se mají zvýšit z 2,6 % HDP v roce 2024 na 2,8 % HDP v roce 2025, včetně zvýšení vojenských investic o 0,25 p. b. (z 0,7 % HDP na 0,9 % HDP). V

následujících letech období korekce mají výdaje na obranu činit nejméně 3 % HDP (v peněžním vyjádření), jak vyžadují vnitrostátní právní předpisy.

Plán obsahuje informace o soudržnosti a v příslušných případech též doplňkovosti s fondy politiky soudržnosti a s plánem pro oživení a odolnost Polska. Převážná část opatření obsažených v plánu je financována z prostředků plánu pro oživení a odolnost. Opatření, která se netýkají plánu pro oživení a odolnost, se týkají ochrany průmyslového vlastnictví, zlepšení zadávání veřejných zakázek a vody pro lidskou spotřebu. Šest opatření navíc využívá financování z fondů politiky soudržnosti.

Plán podává přehled potřeb Polska v oblasti veřejných investic souvisejících se společnými prioritami EU. Pokud jde o spravedlivou ekologickou a digitální transformaci a energetickou bezpečnost, plán připomíná zjištění zprávy „Budoucnost evropské konkurenceschopnosti“[11], která zdůrazňuje potřebu investic do snížení cen energie, mimo jiné prostřednictvím investic z plánu pro oživení a odolnost do výroby a skladování obnovitelného vodíku a výstavby větrných elektráren, a také potřebu zlepšit digitální dovednosti a přístup k vysokorychlostnímu internetu. Pokud jde o sociální a hospodářskou odolnost, plán zdůrazňuje potřebu dosáhnout větší hospodářské nezávislosti, mimo jiné zajištěním bezpečnosti dodavatelských řetězců klíčových surovin a polovodičů. Plán rovněž vysvětluje, že u některých veřejných politik, včetně energetické, zdravotní, sociální a vzdělávací politiky, probíhá přezkum reforem a investic, což omezuje prostor pro přesnější posouzení investičních potřeb do roku 2028. Pokud jde o budování obranných kapacit, plán zahrnuje zvýšení výdajů na obranu nad 2 % HDP v souladu se závazky vůči NATO. Plán se rovněž týká měnících se vnějších podmínek, včetně ruské útočné války, a nových strategických priorit EU a z nich vyplývajících investičních potřeb.

Závěr posouzení Komise

Celkově Komise zastává názor, že plán Polska splňuje požadavky nařízení (EU) 2024/1263.

CELKOVÝ ZÁVĚR

V souladu s článkem 17 nařízení (EU) 2024/1263 by měla Rada Polsku doporučit dráhu čistých výdajů stanovenou v plánu,

DOPORUČUJE POLSKU:

1. Zajistit, aby růst čistých výdajů nepřekročil maximální hodnoty stanovené v příloze I tohoto doporučení.

Rada dále vybízí Polsko, aby zajistilo realizaci reforem a investic reagujících na hlavní výzvy zjištěné v rámci evropského semestru, zejména v doporučeních pro danou zemi, a řešících společné priority Unie.

[11] Draghi, M., „*Budoucnost evropské konkurenceschopnosti*“, Evropská komise, září 2024.

PŘÍLOHA I

Maximální tempo růstu čistých výdajů
(roční a kumulativní tempo růstu, v nominálním vyjádření)

Polsko

Roky		2025	2026	2027	2028
Tempo růstu (v %)	roční	6,3	4,4	4,0	3,5
	kumulativní (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Kumulativní tempo růstu je vypočteno vůči základnímu roku 2023.

Ve Štrasburku dne

Za Radu
předseda/předsedkyně