C/2025/642

10.2.2025 г.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 21 януари 2025 година

за одобряване на националния средносрочен фискално-структурен план на Полша

(C/2025/642)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) 2024/1263, и по-специално член 17 от него,

като взе предвид препоръката на Комисията,

като има предвид, че:

ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

(1) На 30 април 2024 г. влезе в сила реформирана рамка на ЕС за икономическо управление. Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение ([1]), заедно с изменения Регламент (ЕО) № 1467/97 за прилагането на процедурата при прекомерен дефицит ([2]) и изменената Директива 2011/85/ЕС на Съвета за бюджетните рамки на държавите членки ([3]) са основните елементи на реформираната рамка на ЕС за икономическо управление. Рамката цели насърчаване на стабилни и устойчиви публични финанси, устойчив и приобщаващ растеж и устойчивост чрез реформи и инвестиции, както и предотвратяване на прекомерни дефицити. Тя насърчава също националната ангажираност и има средносрочна насоченост, съчетана с по-ефективно и съгласувано прилагане на правилата.

(2) Националните средносрочни фискално-структурни планове, които държавите членки представят на Съвета и на Комисията, са в центъра на новата рамка за икономическо управление. Плановете следва да постигат две цели: i) да гарантират, наред с другото, че до края на периода на корекция консолидираният държавен дълг следва правдоподобно низходяща траектория или остава на разумни равнища, както и че бюджетният дефицит се свежда и поддържа под референтната стойност от 3 % от БВП в средносрочен план, и ii) да гарантират осъществяването на реформите и инвестициите в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, и насочени към общите приоритети на ЕС. За тази цел всеки план трябва да съдържа средносрочен ангажимент за план за нетните разходи ([4]), с който ефективно се установява бюджетно ограничение за срока на плана, обхващащ четири или пет години (в зависимост от нормалната продължителност на законодателния цикъл в държавата членка). Освен това планът трябва да включва обяснение как държавата членка ще гарантира осъществяването на реформите и инвестициите в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, по-специално в специфичните за всяка държава препоръки (включително тези, които се отнасят до процедурата при макроикономически дисбаланси (ПМД), ако е приложимо), и как държавата членка ще подходи към общите приоритети на Съюза. Периодът за фискална корекция обхваща четири години и може да бъде удължен с до три години, ако държавата членка се ангажира да осъществи набор от подходящи реформи и инвестиции, които отговарят на критериите, определени в Регламент (ЕС) 2024/1263.

([1]) Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета (ОВ L, 2024/1263, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Регламент (ЕС) 2024/1264 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L, 2024/1264, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Директива 2011/85/ЕС на Съвета относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L, 2024/1265, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Нетни разходи съгласно определението в член 2 от Регламент (ЕС)2024/1263, а именно публичните разходи след приспадане на: i) разходите за лихви, ii) дискреционните мерки по отношение на приходите, iii) разходите по програми на Съюза, изцяло покрити от приходи от фондове на Съюза, iv) националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза, v) цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица, както и vi) еднократните и други временни мерки.

(3) След представянето на плана Комисията трябва да оцени дали той отговаря на изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1263.

(4) По препоръка на Комисията Съветът трябва да приеме препоръка за залагане на плана за нетните разходи на съответната държава членка и, когато е приложимо, одобрява набора от ангажименти за реформи и инвестиции, обуславящи удължаване на периода на фискална корекция.

СЪОБРАЖЕНИЯ ОТНОСНО НАЦИОНАЛНИЯ СРЕДНОСРОЧЕН ФИСКАЛНО-СТРУКТУРЕН ПЛАН НА ПОЛША

(5) На 9 октомври 2024 г. Полша представи своя национален средносрочен фискално-структурен план на Съвета и Комисията. Това стана след удължаване на срока, посочен в член 36 от Регламент (ЕС) 2024/1263, съгласно договореното с Комисията с оглед на причините, посочени от Полша.

Процес преди представянето на плана

(6) За да се определят рамките на диалога, предшестващ представянето на националните средносрочни фискално-структурни планове, на 21 юни 2024 г. Комисията изпрати на Полша, в съответствие с член 9 от Регламент (ЕС) 2024/1263, референтната траектория ([5]). Комисията публикува референтната траектория на 9 октомври 2024 г. ([6]) Референтната траектория се основава на риска и гарантира, че до края на периода на фискална корекция и при липса на допълнителни бюджетни мерки след периода на корекция консолидираният държавен дълг следва правдоподобно низходяща траектория или остава на разумни равнища в средносрочен план, както и че дефицитът по консолидирания държавен бюджет е сведен под 3 % от БВП през периода на корекция и се поддържа под тази референтна стойност в средносрочен план. Средносрочният период се определя като период от десет години след края на периода на корекция. В съответствие с член 6, буква г) и членове 7 и 8 от Регламент (ЕС) 2024/1263 референтната траектория е съобразена и с референтната стойност за дефицита, механизма за гарантиране на устойчивостта на обслужването на дълга и механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит. Съгласно референтната траектория на Полша, базирана на допусканията на Комисията, които са в основата на предварителните насоки, предадени през юни 2024 г., и ако се приеме период на корекция от 4 години, нетните разходи не следва да се увеличават над стойностите, посочени в таблица 1. Това означава среден ръст на нетните разходи от 4,5 % през периода на корекция (2025 – 2028 г.).

Таблица 1: Референтна траектория, предоставена от Комисията на Полша на 21 юни 2024 г.

	2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.	Средно 2025 – 2028 г.
Максимален ръст на нетните разходи (годишно в %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Източник: Изчисления на Комисията.

(7) В съответствие с член 12 от Регламент (ЕС) 2024/1263 от юли до октомври 2024 г. Полша и Комисията проведоха технически диалог. Диалогът беше съсредоточен върху плана за нетните разходи, предвиден от Полша, и основните му допускания (по-специално потенциално производство, лихвени проценти, дефлатор на БВП и фискални мултипликатори), върху отклоняването от гаранционния механизъм за предотвратяване на съсредоточаването на усилията за фискална корекция в края на периода, както и върху предвиденото осъществяване на реформи и инвестиции в отговор на основните предизвикателства, установени в контекста на европейския семестър, и общите приоритети на Съюза за справедлив и екологичен цифров преход, социална и икономическа устойчивост, енергийна сигурност и изграждане на отбранителни способности.

(8) Според информацията, предоставена от Полша в плана, не е проведен процес на консултация със съответните национални заинтересовани страни (в това число със социалните партньори) преди представянето, както е предвидено в член 11, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2024/1263, в съответствие с преходните разпоредби, предвидени в член 36, параграф 1, буква в) от Регламент (ЕС) 2024/1263. Същевременно, в съответствие с информацията, предоставена от

([5]) Предварителните насоки, предадени на държавите членки и на Икономическия и финансов комитет, включват траектории със и без удължаване на периода на корекция (обхващащи съответно 4 и 7 години). Те включват и основните начални условия и основните допускания, използвани в средносрочната рамка на Комисията за прогнозиране на държавния дълг. Референтната траектория е изчислена въз основа на методиката, описана в *Обзора на Комисията за устойчивостта на обслужването на дълга от 2023 г.* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Тя се основава на прогнозата на Европейската комисия от пролетта на 2024 г. и нейното средносрочно удължаване до 2033 г., а дългосрочният растеж на БВП и разходите, свързани със застаряването на населението, са в съответствие със Съвместния доклад на Комисията и Съвета *от 2024 г. относно застаряването на населението* (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.

Полша в нейния план, през септември 2024 г. Полша е провела обсъждане във връзка с предложените реформи и инвестиции с представители на гражданското общество и социалните партньори в рамките на националната група „Европейски семестър“.

Други свързани процеси

(9) На 26 юли 2024 г. Съветът установи наличието на прекомерен дефицит в Полша поради неспазване на критерия за дефицита ([7]). Настоящата препоръка съвпада с препоръката на Съвета съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС с оглед на преодоляване на прекомерния бюджетен дефицит в Полша ([8]). Едновременното приемане на тези препоръки, което е съобразено с прехода към новата рамка за икономическо управление и е обосновано от него, гарантира съгласуваност между препоръчаните планове за корекции.

(10) На 21 октомври 2024 г. Съветът отправи към Полша поредица от специфични за държавата препоръки (СДП) в контекста на европейския семестър ([9]).

ОБОБЩЕНИЕ НА ПЛАНА И ОЦЕНКАТА НА КОМИСИЯТА

(11) В съответствие с член 16 от Регламент (ЕС) 2024/1263 Комисията оцени плана, както следва:

Контекст: макроикономическа и фискална ситуация и перспектива

(12) През 2023 г. икономическата дейност в Полша се увеличи с 0,1 % поради положителния нетен износ и значителните инвестиции, като същевременно материалните запаси и частното потребление оказаха отрицателен принос. Според прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. икономиката се очаква да нарасне с 3,0 % през 2024 г. въз основа на солидно частно и публично потребление и положителен принос от инвестициите. През 2025 г. се предвижда реалният БВП да се увеличи с 3,6 %, като ръстът на потреблението се очаква да остане силен, а темпът на инвестициите да се ускори. През 2026 г. се очаква реалният БВП да се увеличи с 3,1 % с положителен принос от частното и публичното потребление, както и от инвестициите. През прогнозния период (т.е. 2024—2026 г.) потенциалният БВП в Полша се очаква да нарасне с малко под 3 %, което е по-слаб резултат в сравнение с предишните години, като се дължи на по-малък принос на труда. Равнището на безработица беше 2,8 % през 2023 г. и според прогнозите на Комисията ще възлиза на 2,9 % през 2024, 2,8 % през 2025 г. и 2,7 % през 2026 г. Очаква се инфлацията (дефлаторът на БВП) да намалее от 9,5 % през 2023 г. до 3,9 % през 2024 г. и да достигне 4,6 % през 2025 г. и 3,0 % през 2026 г.

(13) Що се отнася до фискалната динамика, през 2023 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Полша възлизаше на 5,3 % от БВП. Според прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. се очаква той да достигне 5,8 % от БВП през 2024 г. и да спадне до 5,6 % от БВП през 2025 г. и при условие че политиката остане непроменена – до 5,3 % през 2026 г. Прогнозите на Европейската комисия от есента на 2024 г. включват проектобюджета на Полша за 2025 г., който правителството предложи на националния парламент през септември. В края на 2023 г. консолидираният държавен дълг беше 49,7 % от БВП. Според прогнозата на Европейската комисия от есента на 2024 г. се очаква съотношението на дълга към БВП да нарасне до 54,7 % от БВП в края на 2024 г. Очаква се то да нарасне до 58,9 % от БВП в края на 2025 г. и до 62,4 % в края на 2026 г. Във фискалната прогноза на Комисията не се вземат предвид самите политически ангажименти в средносрочните планове, докато те не бъдат подкрепени от надеждно обявени и уточнени в достатъчна степен конкретни мерки на политиката.

План за нетните разходи и основни макроикономически допускания в плана

(14) Националният средносрочен фискално-структурен план на Полша обхваща периода 2025—2028 г. и представя фискална корекция в продължение на четири години.

(15) Планът съдържа цялата информация, изисквана съгласно член 13 от Регламент (ЕС) 2024/1263.

(16) Планът се ангажира с плана за нетните разходи, посочен в таблица 2, което съответства на среден ръст на нетните разходи от 4,5 % през годините 2025 – 2028. Средният ръст на нетните разходи, отчетен в плана през периода на корекция (2025—2028 г.), е като цяло в съответствие ([10]) със средния ръст на нетните разходи в референтната траектория, предадена от Комисията на 21 юни 2024 г. В плана се приема, че растежът на потенциалния БВП ще намалее от 3,2 % през 2024 г. и 3,3 % през 2025 г. на 1,6 % през 2028 г. Освен това в плана се очаква темпът на

([7]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.
([8]) Препоръка за препоръка на Съвета с оглед на преодоляване на прекомерния дефицит в Полша, 26.11.2024 г. (COM(2024)956 final).
([9]) Препоръка на Съвета от 21 октомври 2024 г. относно икономическата, бюджетната, трудовата и структурната политика на Полша.
([10]) Разликата не е видима поради закръгляване.

растеж на дефлатора на БВП да се увеличи от 3,6 % през 2024 г. на 5,0 % през 2025 г. и постепенно да се понижи до 4,7 % през 2026 г., 4,3 % през 2027 г. и 4,0 % през 2028 г.

Таблица 2: План за нетните разходи и основни допускания в плана на Полша

	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.	Средно за периода на валидност на плана 2025 – 2028 г.
Ръст на нетните разходи (годишно, в %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Ръст на нетните разходи (кумулативно, от базовата 2023 г., в %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	n.a.
Растеж на потенциалния БВП (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Инфлация (ръст на дефлатора на БВП) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Източник: Средносрочен фискално-структурен план на Полша и изчисления на Комисията.

Отражение на поетите задължения за нетни разходи по плана върху консолидирания държавен дълг

(17) Ако се реализират заложените в плана допускания и поетият ангажимент за плана за нетните разходи, в съответствие с плана консолидираният държавен дълг ще се увеличи от 54,6 % през 2024 г. на 61,3 % от БВП през 2027 г. и ще спадне до 61,2 % от БВП в края на периода на корекция (2028 г.), както е посочено в таблицата по-долу. След осъществяването на корекцията, в средносрочен план (т.е. до 2038 г.) съотношението на дълга към БВП се очаква да продължи да намалява в съответствие с плана, като достигне 52,8 % от БВП до 2038 г. Така според плана консолидираният държавен дълг ще бъде сведен под референтната стойност по Договора от 60 % от БВП в средносрочен план. Това е правдоподобно въз основа на допусканията в плана, тъй като се очаква дългът да бъде под 60 % от БВП до 2038 г. при всички детерминистични стрес тестове в анализа на Комисията на устойчивостта на обслужването на дълга. Следователно, въз основа на залегналите в плана ангажименти на политиката и макроикономически допускания представеният план за нетните разходи е в съответствие с изискването за дълга, посочено в член 6, буква а) и член 16, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263.

Таблица 3: Динамика на консолидирания държавен дълг и на салдото по държавния бюджет в плана на Полша

	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.	2038 г.
Държавен дълг (% от БВП)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Салдо по държавния бюджет (% от БВП)	- 5,1	- 5,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 2,9	- 2,0

Източник: Средносрочен фискално-структурен план на Полша

Отражение на поетите задължения за нетни разходи по плана върху салдото по консолидирания държавен бюджет

(18) Въз основа на плана за нетните разходи и допусканията в плана дефицитът на консолидирания държавен бюджет постепенно ще намалее от 5,7 % от БВП през 2024 г. на 2,9 % от БВП през 2028 г. Така според плана салдото по консолидирания държавен бюджет няма да надвиши референтната стойност от 3 % от БВП в края на периода на корекция (2028 г.). В допълнение, през десетте години след периода на корекция (т.е. до 2038 г.) бюджетният

дефицит няма да надвиши 3 % от БВП. Следователно, въз основа на залегналите в плана ангажименти на политиката и макроикономически допускания представеният план за нетните разходи ще бъде в съответствие с изискването за дефицита, посочено в член 6, буква б) и член 16, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263.

Времеви профил на фискалната корекция

(19) Времевият профил на фискалната корекция, измерена като промяна в структурното първично салдо, както е описано в плана, е отложен от 2025 г. за 2026—2028 г. в сравнение с линейния път, който по правило се изисква съгласно член 6, буква в) от Регламент (ЕС) 2024/1263. В съответствие с плана това отклонение от гаранционния механизъм за предотвратяване на съсредоточаването на усилията за фискална корекция в края на периода е обосновано съгласно преходната разпоредба в член 36, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) 2024/1263 от по-големите разходи, финансирани със заеми по линия на МВУ и със съфинансиране от фондовете на ЕС през 2025 г. (за които се изчислява, че ще се увеличат съответно с 0,16 % и 0,03 % от БВП), както и от увеличението на инвестициите за отбрана през 2025 г. (които се планира да се увеличат с 0,25 % от БВП). Следователно, въз основа на залегналите в плана ангажименти на политиката и макроикономически допускания представеният план за нетните разходи е в съответствие с гаранционния механизъм за предотвратяване на съсредоточаването на усилията в края на периода, посочен в член 6, буква в), и с преходната разпоредба в член 36, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) 2024/1263.

Таблица 4: Развитие на структурното първично салдо в плана на Полша

	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.
Структурно първично салдо (% от БВП)	- 2,5	- 2,9	- 2,6	- 1,5	- 0,5	0,4
Промяна в структурното първично салдо (в п.п.)	n.a.	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Източник: Средносрочен фискално-структурен план на Полша

Съгласуваност на плана с процедурата при прекомерен дефицит

(20) Планът за нетните разходи, залегнал в плана, е в съответствие с изискванията съгласно процедурата при прекомерен дефицит (и по-специално с минималната годишна структурна корекция, установена в член 3, параграф 4, трета алинея от Регламент (ЕО) 1467/97 на Съвета, след като се отчете като уместен фактор планираното увеличение на инвестициите за отбрана).

Съгласуваност на плана с механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит

(21) Изискването за предпазни мерки, посочено в член 8 от Регламент (ЕС) 2024/1263 по отношение на механизма за гарантиране на устойчивостта при дефицит, който има за цел да осигури общ марж на устойчивост спрямо референтната стойност на дефицита от 3 % от БВП, не се прилага за Полша, тъй като е планирано дефицитът да бъде сведен под 3 % от БВП едва през последната година от периода на корекция.

Съгласуваност на плана с механизма за гарантиране на устойчивостта на обслужването на дълга

(22) Съгласно плана през периода 2026—2028 г. консолидираният държавен дълг ще бъде между 60 % и 90 % от БВП. Въпреки това, тъй като съгласно плана бюджетният дефицит ще спадне под 3 % от БВП през 2028 г., което би довело до отмяна на решението за установяване наличието на прекомерен дефицит през годината след края на периода на корекция, механизмът за гарантиране на устойчивостта на обслужването на дълга не се прилага през обхванатия от плана период.

Макроикономически допускания в плана

(23) Планът се основава на набор от допускания, които се различават от допусканията на Комисията, предадени на Полша на 21 юни 2024 г. По-специално в плана се използват различни допускания за девет променливи, а именно отправната точка (салдото на консолидирания държавен бюджет през 2024 г.), растежа на потенциалния БВП, дефлатора на БВП през 2024 г. и 2025 г., растежа на реалния БВП през 2024 г. и 2025 г., лихвените проценти, структурата на дълга, фискалния мултипликатор, корекцията наличности-потоци, като той включва съсредоточен в края на период профил на корекцията. По-долу е представена оценка на тези различия. Разликите в допусканията с най-значително въздействие върху средния ръст на нетните разходи са изброени по-долу, заедно с оценка на всяка разлика, разглеждана отделно.

— В плана се приема по-неблагоприятна първоначална позиция в сравнение с допускането на Комисията. Структурното първично салдо беше - 2,6 % от БВП в предварителните насоки и е - 2,9 % от БВП в плана. По-ниското структурно първично салдо в плана отразява по-лоши бюджетни резултати през първите три тримесечия на 2024 г. поради по-слабо от очакваното изпълнение на приходите, по-специално от ДДС и корпоративен данък, както и по-високи разходи от очакваното. Следователно се счита, че това допускане е надлежно обосновано и допринася за по-нисък среден ръст на нетните разходи през периода на корекция в плана, отколкото според допусканията на Комисията.

— В плана се приема, че дефлаторът на БВП ще достигне 3,6 % през 2024 г., 5,0 % през 2025 г., 4,7 % през 2026 г., 4,3 % през 2027 г. и 4,0 % през 2028 г. Това допринася за по-висок среден ръст на нетните разходи през периода на корекция в плана, отколкото според допусканията на Комисията. В предварителните насоки Комисията прогнозира дефлатор на БВП в размер на 4,5 % през 2024 г. и 4,2 % през 2025 г. Разликата между плана и предварителните насоки отразява преразгледания график за пълното преустановяване на мерките за подпомагане в областта на енергетиката, за което преди това се приемаше, че ще настъпи през юли 2024 г., но в съответствие с действащото полско законодателство се отлага за януари 2025 г., като това бе обяснено в плана и също така е в съответствие с прогнозата на Комисията от есента на 2024 г. Прогнозите за растеж на дефлатора на БВП за оставащите години от плана са малко под стойностите, които биха се предполагали съгласно правилото за сближаване в средносрочен план от по-високата отправна стойност за 2025 г. Като цяло това допускане се счита за надлежно обосновано.

— В плана се приема, че номиналните имплицитни лихвени проценти ще достигнат 4,9 % през 2024 г., 5,2 % през 2025 г., 4,6 % през 2026 г., 4,5 % през 2027 г. и 4,4 % през 2028 г. Това допринася за по-висок среден ръст на нетните разходи през периода на корекция в плана, отколкото според допусканията на Комисията. Съгласно допусканията в предварителните насоки на Комисията номиналните имплицитни лихвени проценти ще достигнат 4,8 % през 2024 г., 4,8 % през 2025 г., 5,1 % през 2026 г., 5,2 % през 2027 г. и 5,4 % през 2028 г. По-ниските номинални имплицитни лихвени проценти в плана отразяват по-ниските пазарни лихвени проценти, по-големия дял на дълга с краткосрочни пазарни лихвени проценти, който отразява значителния обем на емитирания дългосрочен дълг с променливи лихвени проценти, очакваното намаляване на основните лихвени проценти, считано от 2025 г., и изключително краткия падеж на полския държавен дълг. Като цяло допусканията в плана се считат за надлежно обосновани от използването на по-скорошни пазарни данни, по-подробна разбивка на дълга и специфични за държавата фактори от значение за прогнозите за дълга.

— Както е посочено по-горе, в плана се приема отложен за 2026—2028 г. времеви профил на фискалната корекция, измерена като промяна в структурното първично салдо. Това допринася за по-нисък среден ръст на нетните разходи през периода на корекция в плана, отколкото според допусканията на Комисията. Тази разлика се дължи на причините, изброени в съображение 19. Същевременно темпът на растеж на нетните разходи през 2025 г., за който поема ангажимент Полша, предполага по-голямо подобрение в структурното първично салдо през 2025 г. в сравнение с посоченото в плана въз основа на средносрочната рамка на Комисията за прогнозиране на държавния дълг. Следователно това допускане се счита за надлежно обосновано.

Като цяло, въздействието на допусканията, които са надлежно обосновани, неутрализира въздействието на по-неблагоприятната първоначална фискална позиция върху средния ръст на нетните разходи. Оставащата разлика в допусканията, макар и невинаги съгласувана с общата рамка за анализ на устойчивостта на обслужването на дълга, не оказва значително въздействие върху средния ръст на нетните разходи в сравнение с допусканията на Комисията. Комисията ще вземе под внимание горепосочената оценка на допусканията в плана в бъдещите оценки на съответствието с плана за нетните разходи.

Фискална стратегия в плана

(24) Съгласно индикативната фискална стратегия в плана ангажиментите за нетните разходи ще бъдат изпълнени както чрез ограничаване на разходите, така и чрез дискреционни увеличения на приходите. Планираната фискална консолидация през 2025 г. е основана на планираните разходи и приходи, включени в проектобюджета за 2025 г. Тя включва фискалното въздействие на фиксираните прагове на данъка върху доходите на физическите лица, увеличението на акцизите, отмяната на по-ниската ставка на ДДС за храните, преустановяването на мерките за подпомагане в областта на енергетиката, които бяха удължени до края на 2024 г., и замразяването на номиналната стойност на някои осигурителни плащания (включително програмите „Семейство 800 плюс“ и „Активни родители“). През следващите три години от плана фискалната консолидация трябва да се постигне чрез мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, с приблизително еднакъв принос от всяка страна. През периода 2026—2028 г. основните мерки по отношение на приходите включват запазване на замразяването на номиналните прагове на данъка върху доходите на физическите лица и увеличаване на акцизите върху алкохола и тютюневите изделия. Що се отнася до разходите, основните мерки са насочени към ограничаване на номиналния ръст на държавното

междинно потребление и на социалноосигурителните обезщетения, с изключение на пенсиите. Спецификата на мерките на политиката, които предстои да бъдат приети, трябва да бъде потвърдена или коригирана и определена количествено в годишните бюджети. Същевременно съществуват рискове за изпълнението на индикативната фискална стратегия в плана, които произтичат от рискове за залегналите в плана макроикономически допускания и от нарастващите нужди от разходване на средства за отбрана, като е възможно те да предполагат ограничения в други позиции в нетните разходи. В бюджета, който правителството представи на националния парламент през септември 2024 г. за 2025 г., се посочват мерките на политиката, чрез които ще бъде изпълнен ангажиментът за нетните разходи за 2025 г.

Намерения за реформи и инвестиции в плана в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, и насочени към общите приоритети на Съюза

(25) В плана се описват намеренията на политиката по отношение на реформи и инвестиции в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, по-специално специфичните за всяка държава препоръки, и насочени към общите приоритети на ЕС. Планът включва четиринадесет реформи и инвестиции, насочени към изпълнението на общите приоритети на ЕС, единадесет от които се подпомагат финансово по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост, а шест — от фондовете на политиката на сближаване.

(26) Що се отнася до общия приоритет за справедлив екологичен и цифров преход, включително посочените в Регламент (ЕС) 2021/1119 цели в областта на климата, планът включва инвестиции във високоскоростен интернет, роботизация и цифровизация на предприятията, цифрова трансформация на предприятията чрез използването на облачни изчисления, както и реформи, свързани с екологичната трансформация в градските райони и с качеството на водата, предназначена за консумация от човека, и инвестиции в устойчивото използване на водните ресурси в селските райони. Тези мерки имат за цел да се преодолеят предизвикателствата, установени в СДП, по-специално свързаните с цифровизацията на предприятията (отправени препоръки през 2024 г. и 2022 г.), иновациите (2022 г. и 2019 г.) и водните ресурси (2024 г.).

(27) Що се отнася до общия приоритет за социална и икономическа устойчивост, включително европейския стълб на социалните права, планът включва реформа, която се очаква да насърчи иновациите и конкурентоспособността на икономиката чрез повишена закрила на индустриалната собственост, мерки за повишаване на достъпа на малките и средните предприятия до обществени поръчки, както и реформа на системата за дългосрочни грижи. Тези мерки имат за цел да се преодолеят предизвикателствата, установени в СДП, по-специално свързаните с дългосрочните грижи (отправени препоръки през 2024 г., 2022 г. и 2019 г.) и възлагането на обществени поръчки (2024 г.).

(28) Що се отнася до общия приоритет за енергийна сигурност, планът включва реформа, свързана с вятърната енергия, както и инвестиции във ветроенергийни паркове в морето, системи за съхранение на енергия, водородни технологии, енергийна инфраструктура, както и мерки за подпомагане на енергийната ефективност и на енергията от възобновяеми източници. Тези мерки имат за цел да се преодолеят предизвикателствата, установени в СДП, по-специално свързаните с централизираното топлоснабдяване (отправена препоръка през 2024 г.), енергията от възобновяеми източници и енергийната ефективност (2023 г. и 2022 г.), както и енергийната инфраструктура (2019 г.).

(29) Що се отнася до общия приоритет за отбранителни способности, планът включва информация за инвестиции, насочени към укрепване на капацитета на Полша в областта на отбраната, представени в контекста на ЕС и НАТО. Очаква се разходите за отбрана да се увеличат от 2,6 % от БВП през 2024 г. на 2,8 % от БВП през 2025 г., включително увеличение на военните инвестиции с 0,25 процентни пункта (съответно от 0,7 % от БВП на 0,9 % от БВП). През следващите години от периода на корекция се очаква разходите за отбрана да се равняват най-малко на 3 % от БВП (в парично изражение), както се изисква съгласно националното законодателство.

(30) В плана се предоставя информация относно съгласуваността и, когато е целесъобразно, взаимното допълване с фондовете на политиката на сближаване и плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ) на Полша. Повечето мерки, включени в плана, се финансират със средства по линия на ПВУ. Мерките, които не се отнасят до ПВУ, са свързани със закрилата на индустриалната собственост, повишеното възлагане на обществени поръчки и водата, предназначена за консумация от човека. Пет мерки се ползват с допълнително финансиране от фондовете на политиката на сближаване, а една мярка се ползва с допълнително финансиране от общата селскостопанска политика.

(31) В плана се прави преглед на нуждите от публични инвестиции на Полша, свързани с общите приоритети на ЕС. Що се отнася до справедливия екологичен и цифров преход и енергийната сигурност, планът се позовава на констатации от доклада „Бъдещето на европейската конкурентоспособност“ ([11]), като се подчертава необходимостта инвестициите да понижат цените на енергията, включително чрез инвестиции по линия на ПВУ в производството и съхраняването на водород от възобновяеми източници и в изграждането на ветроенергийни паркове, както и необходимостта от подобряване на цифровите умения и от достъп до високоскоростен интернет. Що се отнася до социалната и икономическата устойчивост, в плана се подчертава необходимостта да се постигне по-голяма икономическа

([11]) Draghi, M., *The future of European competitiveness* („Бъдещето на европейската конкурентоспособност“), Европейска комисия, септември 2024 г.

независимост, включително като се гарантира сигурността на веригите за доставка на критични суровини от ключово значение и на полупроводници. В плана също така се обяснява, че за някои публични политики, включително енергийната, здравната, социалната и образователната политика, понастоящем се извършва преглед на реформите и инвестициите, за да се ограничи обхватът с цел по-прецизна оценка на нуждите от инвестиции до 2028 г. Що се отнася до изграждането на отбранителни способности, планът включва увеличение на разходите за отбрана над 2 % от БВП в съответствие с ангажиментите в НАТО. Освен това в плана се посочват променящите се външни условия, включително агресивната война на Русия, както и нововъзникващите стратегически приоритети на ЕС и произтичащите от тях нужди от инвестиции.

Заключение от оценката на Комисията

(32) Като цяло Комисията е на мнение, че планът на Полша изпълнява изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1263.

ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА СЪВЕТА

(33) Съветът приветства средносрочния фискално-структурен план на Полша и счита, че цялостното му изпълнение би допринесло за гарантирането на стабилни публични финанси и за подпомагането на устойчивостта на публичния дълг, както и на устойчивия и приобщаващ растеж.

(34) Съветът взема под внимание извършената от Комисията оценка на плана. Въпреки това Съветът приканва Комисията да представя своята оценка на бъдещите планове в отделен документ от препоръките на Комисията за препоръки на Съвета.

(35) Съветът взема под внимание оценката на Комисията на плана за нетните разходи и основните макроикономически допускания в плана, включително във връзка с предварителните насоки на Комисията, както и въздействието на плана за нетните разходи върху бюджетния дефицит и държавния дълг. Съветът взема под внимание оценката на Комисията, че макроикономическите и фискалните допускания, макар в някои случаи да се различават от допусканията на Комисията, включително за да се отчетат актуализираните макроикономически и фискални данни, като цяло са надлежно обосновани и подкрепени със солидни икономически доводи. Съветът взема под внимание широката фискална стратегия на плана и рисковете за перспективите, които биха могли да засегнат осъществяването на макроикономическия сценарий и основните допускания и изпълнението на плана за нетните разходи. Съветът приветства факта, че съответните заинтересовани страни са били ангажирани на национално равнище преди представянето на плана. Съветът отбелязва също, че геополитическите рискове могат да окажат натиск върху разходите за отбрана. По-специално Съветът отбелязва, че влошаващата се обстановка по отношение на сигурността вследствие на агресивната война на Русия срещу Украйна оказва въздействие върху икономиката, което има последици за публичните финанси в Полша.

(36) Съветът очаква Полша да бъде готова да коригира фискалната си стратегия при необходимост, за да гарантира изпълнението на плана си за нетните разходи. Съветът изразява решимост да следи отблизо икономическата и фискалната динамика, включително динамиката, залегнала в основата на включения в плана сценарий.

(37) Съветът счита, че по-нататъшните обсъждания за постигане на общо разбиране относно въздействието на кумулативните темпове на растеж на нетни разходи върху годишния надзор е необходимо да бъдат проведени навреме за следващия кръг на фискалния надзор.

(38) Съветът взема под внимание представеното от Комисията описание на потребностите и намеренията по отношение на реформите и инвестициите в отговор на основните трудности, установени в контекста на европейския семестър, и изтъква, че е важно да се гарантира осъществяването на тези реформи и инвестиции. Въз основа на докладите, които ще бъдат представени от Комисията, Съветът ще направи оценка на тези реформи и инвестиции и ще наблюдава тяхното изпълнение в рамките на европейския семестър.

(39) Съветът очаква представянето от Полша на годишните доклади за напредъка, които следва да съдържат по-специално информация за напредъка в изпълнението на плана за нетните разходи, заложен от Съвета, и осъществяването на по-общите реформи и инвестиции в контекста на европейския семестър.

(40) В съответствие с член 17 от Регламент (ЕС) 2024/1263 Съветът следва да препоръча на Полша плана за нетните разходи, определен в плана.

ПРЕПОРЪЧВА на Полша

1. Да гарантира, че ръстът на нетните разходи не надвишава максималните стойности, установени в приложение I към настоящата препоръка.

Съставено в Брюксел на 21 януари 2025 година.

За Съвета

Председател

A. DOMAŃSKI

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Максимални темпове на растеж на нетните разходи
(годишен и кумулативен темп на растеж в номинално изражение)

Полша

Години		2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.
Темпове на растеж (%)	Годишен	6,3	4,4	4,0	3,5
	Кумулативен (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Кумулативните темпове на растеж се изчисляват въз основа на базовата година 2023. Кумулативните темпове на растеж се използват при годишния мониторинг на последващото съответствие в контролния общ баланс.