C/2025/642

10.2.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 21. siječnja 2025.

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Poljske

(C/2025/642)

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

(1) Reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a 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 EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih deficita. Okvir je više usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime ujedno potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijom i koherentnijom provedbom propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se, među ostalim do kraja razdoblja prilagodbe, dug opće države uvjerljivo smanjuje 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 odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba preuzeti srednjoročna obveza o kretanju neto rashoda ([4]), čime se u principu uvodi proračunsko ograničenje tijekom trajanja plana, odnosno četiri ili 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 odgovoriti na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za 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.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te 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.

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

(4) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje su temelj za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

RAZMATRANJA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PLANU POLJSKE

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

Proces prije dostave plana

(6) Kako bi se oblikovao dijalog koji je doveo do podnošenja nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, Komisija je 21. lipnja 2024. Poljskoj poslala referentni smjer kretanja ([5]) u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) 2024/1263. Komisija je 9. listopada 2024. objavila referentni smjer kretanja ([6]). Referentni smjer kretanja temelji se na rizicima i osigurava da se do kraja razdoblja fiskalne 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 u skladu je i s mjerilom za deficit, zaštitnom mjerom za održivost duga i zaštitnom mjerom za otpornost na deficit. U referentnom smjeru kretanja za Poljsku, na temelju pretpostavki Komisije na kojima se temelje prethodne smjernice dostavljene u lipnju 2024. i uz pretpostavku četverogodišnjeg razdoblja prilagodbe, utvrđuje se da 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.).

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

	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek 2025. – 2028.
Maksimalni rast neto rashoda (godišnje, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Izvor: izračuni Komisije.

(7) 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 te planirana provedba reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu i zelenu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih sposobnosti.

(8) Prema informacijama koje je Poljska navela u svojem planu, nije proveden postupak savjetovanja s relevantnim nacionalnim dionicima (uključujući socijalne partnere) prije njegove dostave kako je predviđeno u članku 11. stavku 3. Uredbe (EU) 2024/1263, u skladu s prijelaznim odredbama iz članka 36. stavka 1. točke (c) Uredbe (EU)

([5]) Prethodne smjernice koje su dostavljene 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. Uključuje i glavne početne uvjete i temeljne pretpostavke korištene 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 proljetnoj prognozi Europske komisije 2024. i njezinu srednjoročnom produljenju do 2033., a dugoročni rast BDP-a i troškovi starenja stanovništva 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.

2024/1263. Poljska je istodobno, prema informacijama koje je navela u svojem planu, u rujnu 2024. održala raspravu o predloženim reformama i ulaganjima s predstavnicima civilnog društva i socijalnim partnerima u okviru nacionalne „Skupine za europski semestar".

Drugi povezani procesi

(9) 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.

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

SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA

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

Kontekst: makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

(12) U Poljskoj je 2023. zabilježen rast gospodarske aktivnosti od 0,1 % 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. Tijekom razdoblja obuhvaćenog 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 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 se inflacija (deflator BDP-a) smanjiti s 9,5 % u 2023. na 3,9 % u 2024., da će u 2025. iznositi 4,6 %, a u 2026. 3,0 %.

(13) 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. uključuje 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 Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., očekuje se da će se krajem 2024. udio duga u BDP-u povećati na 54,7 %. Predviđa se da će se krajem 2025. povećati na 58,9 % BDP-a, a krajem 2026. na 62,4 %. Komisija u svojoj fiskalnoj prognozi ne uzima u obzir obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok one ne budu vjerodostojno najavljene i dovoljno detaljno razrađene u konkretne mjere politike.

Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

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

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

(16) Planom se 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 rasta potencijalnog BDP-a s 3,2 % u 2024. i 3,3 % u 2025. na 1,6 % u 2028. Uz to, u planu

([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 od 21. listopada 2024. o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Poljske.
([10]) Razlika nije vidljiva zbog zaokruživanja.

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 trajanja plana 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
Rast potencijalnog 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 obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na dug opće države

(17) 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. Prema planu se očekuje se da će se nakon prilagodbe u srednjoročnom razdoblju (tj. do 2038.) udio duga nastaviti smanjivati i do 2038. iznositi 52,8 % BDP-a. Tako bi se 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. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana 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: Kretanja duga i salda opće države u planu Poljske

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2038.
Dug države (% 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 obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na saldo opće države

(18) 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. Stoga prema planu saldo opće države do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) neće premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Osim toga, državni deficit tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2038.) neće premašiti 3 % BDP-a. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika

i makroekonomskih pretpostavki iz plana 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

(19) Vremenski profil fiskalne prilagodbe, iskazan kao promjena strukturnog primarnog salda i kako je opisan u planu, pomaknut 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). Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom klauzulom kojom se izbjegava prilagodba na kraju razdoblja iz članka 6. točke (c) i prijelaznom odredbom 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 primje-njivo	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Izvor: Srednjoročni fiskalno-strukturni plan Poljske.

Usklađenost plana s postupkom u slučaju prekomjernog deficita

(20) 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

(21) 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 predviđa u planu tek u posljednjoj godini razdoblja prilagodbe.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za održivost duga

(22) Prema planu, u razdoblju od 2026. do 2028. dug opće države iznosit će od 60 % do 90 % BDP-a. Međutim, zaštitna mjera za održivost duga ne primjenjuje se u razdoblju obuhvaćenom planom jer bi se prema planu državni deficit u 2028. trebao smanjiti ispod 3 % BDP-a, što bi dovelo do stavljanja izvan snage odluke o postojanju prekomjernog deficita u godini nakon isteka razdoblja prilagodbe.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

(23) Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija dostavila Poljskoj 21. lipnja 2024. Plan se temelji na različitim pretpostavkama za devet varijabli: početna točka (saldo opće države u 2024.), rast potencijalnog BDP-a, deflator BDP-a u 2024. i 2025., rast realnog BDP-a u 2024. i 2025., kamatne stope, struktura duga, fiskalni multiplikator i 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 analizom svake razlike u pretpostavkama zasebno.

— U planu se pretpostavlja početna pozicija koja je lošija od one koju pretpostavlja Komisija. Strukturni primarni saldo u prethodnim smjernicama 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. To 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. To 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 % u 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 specifični za tu zemlju, a relevantni su za projekcije duga.

— Kako je navedeno, u planu se pretpostavlja da će se profil fiskalne prilagodbe, iskazan kao promjena strukturnog primarnog salda, uglavnom provesti u razdoblju 2026. – 2028. To 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 ovu analizu pretpostavki iz plana uzeti u obzir pri budućim ocjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

Fiskalna strategija iz plana

(24) 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

nominalnog *rasta* državne intermedijarne potrošnje i socijalnih naknada, osim mirovina. Specifikacija mjera politike koje treba donijeti potvrđuje se ili prilagođava i kvantificira u godišnjim proračunima. Prisutni su i rizici za provedbu 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 proračunu za 2025. koji je vlada dostavila nacionalnom parlamentu u rujnu 2024. navode se mjere politike koje će pomoći da se ispune obveze o neto rashodima za 2025.

Planirane reforme i ulaganja iznesene u planu kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

(25) U planu se opisuju planirane politike za reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za Poljsku, 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.

(26) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, što uključuje klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan obuhvaća ulaganja u brzi internet, robotizaciju i digitalizaciju poduzeća, digitalnu transformaciju poduzeća s pomoću računalstva u oblaku te reforme koje se odnose na zelenu transformaciju u urbanim područjima i kvalitetu vode za ljudsku potrošnju te ulaganja u održivo korištenje vodnih resursa u ruralnim područjima. Cilj je tih mjera odgovoriti na izazove utvrđene u preporukama za Poljsku, prije svega one koje se odnose na digitalizaciju poduzeća (preporuke iz 2024. i 2022.), inovacije (2022. i 2019.) i vodne resurse (2024.).

(27) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, što uključuje 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 Poljsku, prije svega one koje se odnose na dugotrajnu skrb (preporuke iz 2024., 2022. i 2019.), i javnu nabavu (2024.).

(28) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu 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 Poljsku, prije svega one koje se odnose na centralizirano grijanje (preporuka iz 2024.), energiju iz obnovljivih izvora i energetsku učinkovitost (2023. i 2022.) i energetsku infrastrukturu (2019.).

(29) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu obrambenih sposobnosti, plan uključuje informacije o ulaganjima u jačanje obrambenih sposobnosti 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.

(30) 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. Pet mjera dodatno ima koristi od financiranja iz fondova kohezijske politike, a jedna od mjera ostvaruje se i u okviru zajedničke poljoprivredne politike.

(31) Plan sadržava pregled potrebnih javnih ulaganja u Poljskoj povezanih sa zajedničkim prioritetima 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

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

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 sposobnosti 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

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

OPĆI ZAKLJUČAK VIJEĆA

(33) Vijeće pozdravlja srednjoročni fiskalno-strukturni plan Poljske i smatra da bi njegova potpuna provedba doprinijela osiguravanju zdravih javnih financija, održivosti javnog duga te održivog i uključivog rasta.

(34) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu plana. Međutim, Vijeće poziva Komisiju da svoju ocjenu planova u budućnosti iznosi u zasebnom dokumentu od preporuka Komisije za preporuke Vijeća.

(35) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu kretanja neto rashoda i glavnih makroekonomskih pretpostavki iz plana, među ostalim u odnosu na prethodne smjernice Komisije, kao i implikacije kretanja neto rashoda iz plana na državni deficit i dug. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije da su makroekonomske i fiskalne pretpostavke, iako se u nekim slučajevima razlikuju od pretpostavki Komisije, među ostalim kako bi se u obzir uzeli ažurirani makroekonomski i fiskalni podaci, općenito gledano opravdane i potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima. Vijeće prima na znanje široku fiskalnu strategiju iz plana i rizike u pogledu gospodarskih izgleda koji bi mogli utjecati na realizaciju makroekonomskog scenarija i temeljnih pretpostavki, kao i na ostvarenje kretanja neto rashoda iz plana. Vijeće pozdravlja činjenicu da su prije podnošenja plana konzultirani relevantni dionici na nacionalnoj razini. Vijeće također prima na znanje da bi geopolitički rizici mogli stvoriti pritisak na rashode za obranu. Vijeće posebno napominje da pogoršanje sigurnosnog okruženja zbog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine utječe na gospodarstvo, što ima posljedice za javne financije u Poljskoj.

(36) Vijeće očekuje od Poljske da bude spremna prema potrebi prilagoditi svoju fiskalnu strategiju kako bi ostvarila kretanje neto rashoda. Vijeće će pomno pratiti gospodarska i fiskalna kretanja, uključujući ona na kojima se temelji scenarij plana.

(37) Vijeće smatra da je prije sljedećeg kruga fiskalnog nadzora potrebno pravodobno održati dodatne rasprave kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje implikacija kumulativnih stopa rasta neto rashoda u okviru godišnjeg nadzora.

(38) Vijeće prima na znanje Komisijin opis potreba i namjera u pogledu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te naglašava da je važno osigurati provedbu tih reformi i ulaganja. Vijeće će na temelju Komisijinih izvješća ocijeniti te reforme i ulaganja te pratiti njihovu provedbu u okviru europskog semestra.

(39) Vijeće sa zanimanjem očekuje godišnja izvješća Poljske o napretku, koja će prije svega sadržavati informacije o napretku u ostvarenju kretanja neto rashoda kako ga je utvrdilo Vijeće te o provedbi širih reformi i ulaganja u kontekstu europskog semestra.

(40) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 Poljskoj trebalo 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.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. siječnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednik

A. DOMAŃSKI

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
	Kumulativne (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2023. Kumulativne stope rasta upotrebljavaju se pri godišnjem praćenju *ex post* usklađenosti na kontrolnom računu.