C/2025/642

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski

(C/2025/642)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

(1) W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego ([1]), wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto ([4]), co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(4) Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdza zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO POLSKI

(5) W dniu 9 października 2024 r. Polska przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Polskę uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

(6) Aby ukierunkować dialog prowadzący do przedłożenia krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Polsce, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną ([5]). Komisja opublikowała trajektorię referencyjną w dniu 9 października 2024 r. ([6]) Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 6 lit. d) oraz art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z poziomem odniesienia dla deficytu, mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu. Trajektoria referencyjna Polski wskazuje, że – według założeń Komisji leżących u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r. i przy założeniu 4-letniego okresu dostosowawczego – wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu wzrostowi wydatków netto o 4,5 % w okresie dostosowawczym (2025–2028).

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Polsce w dniu 21 czerwca 2024 r.

	2025	2026	2027	2028	Średnia w latach 2025–2028
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Źródło: obliczenia Komisji.

(7) Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Polska i Komisja prowadziły dialog techniczny w okresie od lipca do października 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Polskę i jej podstawowych założeniach (w szczególności dotyczących produktu potencjalnego, stóp procentowych, deflatora PKB i mnożników fiskalnych), odchyleniu od zabezpieczenia przed koncentrowaniem wysiłku na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego, a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii w zakresie sprawiedliwej i ekologicznej transformacji cyfrowej, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

(8) Z informacji przedstawionych przez Polskę w planie wynika, że przed przedłożeniem planu konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami krajowymi (w tym partnerami społecznymi), przewidziane w art. 11 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1263, nie zostały przeprowadzone, co jest zgodne z przepisami przejściowymi przewidzianymi w art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Jednocześnie, zgodnie z informacjami

([5]) Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (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.

podanymi przez Polskę w planie, we wrześniu 2024 r. przeprowadzono dyskusje na temat propozycji reform i inwestycji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i partnerami społecznymi w ramach krajowego Zespołu do spraw Semestru Europejskiego.

Inne powiązane procesy

(9) W dniu 26 lipca 2024 r. Rada stwierdziła istnienie w Polsce nadmiernego deficytu wynikającego z niespełnienia kryterium deficytu ([7]). Niniejsze zalecenie zbiega się z zaleceniem Rady wydanym na mocy art. 126 ust. 7 TFUE i mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Polsce ([8]). Jednoczesne przyjęcie tych zaleceń, które jest dostosowane do przejścia na nowe ramy zarządzania gospodarczego i nim uzasadnione, zapewnia spójność między zalecanymi ścieżkami dostosowania.

(10) W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Polski szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru ([9]).

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

(11) Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(12) Działalność gospodarcza w Polsce wzrosła w 2023 r. o 0,1 %, co spowodowane było dodatnim eksportem netto i rosnącymi inwestycjami, przy jednoczesnym ujemnym wkładzie rzeczowych środków obrotowych i spożycia prywatnego. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka urośnie o 3,0 % za sprawą solidnego poziomu spożycia prywatnego i publicznego oraz dodatniego wkładu inwestycji. W 2025 r. realny PKB ma wzrosnąć o 3,6 %, ponieważ utrzymuje się wysoka dynamika wzrostu konsumpcji, a inwestycje przyspieszają. Oczekuje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 3,1 %, przy dodatnim wkładzie spożycia prywatnego i publicznego oraz inwestycji. Spodziewane jest, że w okresie objętym prognozą (tj. w latach 2024–2026) potencjalny PKB w Polsce wzrośnie o niecałe 3 %, czyli w słabszym tempie niż w poprzednich latach, co wynika z niższego wkładu pracy. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 2,8 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 2,9 %, w 2025 r. – 2,8 %, a w 2026 r. – 2,7 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 9,5 % w 2023 r. do 3,9 % w 2024 r. i osiągnie 4,6 % w 2025 r. oraz 3,0 % w 2026 r.

(13) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji budżetowej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł 5,3 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 5,8 % PKB w 2024 r. i spadnie do poziomu 5,6 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, do poziomu 5,3 % w 2026 r. Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Polski na 2025 r., który we wrześniu został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 49,7 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia wzrośnie do 54,7 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. wzrośnie on do 58,9 % PKB, a na koniec 2026 r. – do 62,4 %. W prognozie budżetowej Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

(14) Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Polski obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(15) Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

(16) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 4,5 % w latach 2025–2028. Podany w planie średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym (2025–2028), jest zasadniczo zgodny ([10]) ze średnim wzrostem wydatków netto w trajektorii referencyjnej przekazanej przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r. W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB zmniejszy się z 3,2 % w 2024 r. i 3,3 % w 2025 r. do 1,6 % w 2028 r. Ponadto w planie

([7]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.
([8]) Zalecenie dotyczące zalecenia Rady mającego na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce, 26.11.2024, COM(2024)956 final.
([9]) Zalecenie Rady z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Polski.
([10]) Różnica nie jest widoczna ze względu na zaokrąglenie.

przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB zwiększy się z 3,6 % w 2024 r. do 5,0 % w 2025 r., a następnie będzie się stopniowo obniżać do 4,7 % w 2026 r., 4,3 % w 2027 r. i 4,0 % w 2028 r.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Polski

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Wzrost wydatków netto (skumulowany, od roku bazowego 2023, %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Polski i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

(17) Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrośnie, według planu, z 54,6 % PKB w 2024 r. do 61,3 % PKB w 2027 r., po czym obniży się do 61,2 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Według planu oczekuje się, że po dostosowaniu, w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie nadal spadał, aby do 2038 r. osiągnąć poziom 52,8 % PKB. Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zostałby sprowadzony w średnim okresie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Jest to wiarygodne w świetle założeń planu, ponieważ przewiduje się, że dług będzie pozostawać – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję analizy stabilności długu – poniżej 60 % PKB do 2038 r. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Polski

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dług publiczny (% PKB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	- 5,1	- 5,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 2,9	- 2,0

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Polski.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

(18) Na podstawie ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeń przewiduje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie stopniowo się obniżał z 5,7 % PKB w 2024 r. do 2,9 % PKB w 2028 r. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt budżetowy nie przekroczyłby 3 % PKB.

W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Profil czasowy dostosowania fiskalnego

(19) Opisany w planie profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, przewiduje koncentrację wysiłku na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym – czyli na latach 2026–2028, zamiast w 2025 r. – w porównaniu ze ścieżką, która zgodnie z art. 6 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263 ma być co do zasady liniowa. Według planu odchylenie od zabezpieczenia przed koncentrowaniem wysiłku na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego, jest uzasadnione – na podstawie przepisu przejściowego w art. 36 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263 – wyższymi wydatkami finansowanymi z pożyczek w ramach RRF i współfinansowaniem związanym z funduszami UE w 2025 r. (szacuje się, że zwiększą się one odpowiednio o 0,16 % i 0,03 % PKB), a także zwiększeniem inwestycji w obronność w 2025 r. (planowany wzrost wynosi 0,25 % PKB). W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z klauzulą dotyczącą zabezpieczenia przed koncentrowaniem wysiłku na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego, określoną w art. 6 lit. c), i przepisem przejściowym zawartym w art. 36 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Tabela 4: Zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego przedstawione w planie Polski

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	- 2,5	- 2,9	- 2,6	- 1,5	- 0,5	0,4
Zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego (pp.)	nie dotyczy	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Polski.

Spójność planu z procedurą nadmiernego deficytu

(20) Ścieżka wydatków netto określona w planie jest zgodna z wymogami w ramach procedury nadmiernego deficytu (w szczególności z minimalną roczną korektą strukturalną określoną w art. 3 ust. 4 akapit trzeci rozporządzenia Rady (WE) 1467/97, po uznaniu planowanego wzrostu inwestycji w obronność za istotny czynnik).

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu

(21) Wymóg części zapobiegawczej paktu określony w art. 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 dotyczący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu, który to mechanizm ma zapewnić wspólny margines względem wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3 % PKB, nie ma zastosowania do Polski, ponieważ planuje się, że deficyt zostanie obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB dopiero w ostatnim roku okresu dostosowawczego.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia stabilności długu

(22) Według planu dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w latach 2026–2028 od 60 % do 90 % PKB. Ponieważ jednak według planu deficyt budżetowy ma spaść poniżej 3 % PKB w 2028 r., co spowodowałoby uchylenie decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu w roku następującym po zakończeniu okresu dostosowawczego, mechanizm zapewnienia stabilności długu nie ma zastosowania w okresie objętym planem.

Założenia makroekonomiczne planu

(23) Plan opiera się na zestawie założeń, które różnią się od założeń Komisji przekazanych Polsce w dniu 21 czerwca 2024 r. W szczególności w planie przyjęto odmienne założenia w odniesieniu do dziewięciu zmiennych, a mianowicie: punktu wyjścia (wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r.), wzrostu potencjalnego PKB, deflatora PKB w 2024 r. i 2025 r., wzrostu realnego PKB w 2024 r. i 2025 r., stóp procentowych, struktury długu, mnożnika fiskalnego oraz wartości rezydualnej zmiany długu, a także przedstawiono profil dostosowania skoncentrowanego na etapie końcowym okresu dostosowawczego. Ocena tych różnic znajduje się poniżej. Poniżej wymieniono różnice w założeniach mające największy wpływ na średni wzrost wydatków netto, a także ocenę każdej różnicy w założeniach rozpatrywanej oddzielnie.

— W planie zakłada się gorszą sytuację początkową niż w założeniach Komisji. W uprzednich zaleceniach strukturalny wynik pierwotny wynosił - 2,6 % PKB, a według planu wynosi on - 2,9 % PKB. Niższy strukturalny wynik pierwotny w planie odzwierciedla gorszy wynik budżetowy w pierwszych trzech kwartałach 2024 r. ze względu na niższy niż oczekiwano wynik w zakresie dochodów, w szczególności z tytułu VAT i podatku dochodowego od osób prawnych, a także wyższe niż oczekiwano wydatki. W związku z tym założenie to wydaje się należycie uzasadnione i przyczynia się do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym jest według planu mniejszy niż wynika z założeń Komisji.

— W planie zakłada się, że deflator PKB osiągnie poziom 3,6 % w 2024 r., 5,0 % w 2025 r., 4,7 % w 2026 r., 4,3 % w 2027 r. i 4,0 % w 2028 r. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy niż wynika z założeń Komisji. W uprzednich zaleceniach Komisja prognozowała, że deflator PKB wyniesie 4,5 % w 2024 r. i 4,2 % w 2025 r. Różnica między planem a uprzednimi zaleceniami odzwierciedla zmieniony harmonogram całkowitego wycofania środków wsparcia w dziedzinie energii, co według poprzednich założeń miało nastąpić w lipcu 2024 r., ale zgodnie z obowiązującymi polskimi przepisami zostało przesunięte na styczeń 2025 r., jak wyjaśniono w planie, a także zgodnie z prognozą Komisji z jesieni 2024 r. Prognozy dotyczące wzrostu deflatora PKB na pozostałe lata objęte planem są nieco poniżej poziomu wynikającego z reguły konwergencji w średnim okresie od wyższej wartości wyjściowej na 2025 r. Ogółem uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

— W planie zakłada się, że nominalne implikowane stopy procentowe osiągną poziom 4,9 % w 2024 r., 5,2 % w 2025 r., 4,6 % w 2026 r., 4,5 % w 2027 r. i 4,4 % w 2028 r. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest większy niż wynika z założeń Komisji. W uprzednich zaleceniach Komisji zakładano nominalne implikowane stopy procentowe na poziomie 4,8 % w 2024 r., 4,8 % w 2025 r., 5,1 % w 2026 r., 5,2 % w 2027 r. i 5,4 % w 2028 r. Uwzględnione w planie niższe nominalne implikowane stopy procentowe są odzwierciedleniem niższych stóp rynkowych, wyższego udziału długu z krótkookresowymi rynkowymi stopami procentowymi, będącego skutkiem znacznego poziomu długu długoterminowego opartego o zmienną stopę procentową, spodziewanej obniżki głównych stóp procentowych banku centralnego od 2025 r. i bardzo krótkiego terminu zapadalności polskiego długu publicznego. Ogólnie rzecz biorąc, założenia planu uznaje się za należycie uzasadnione dzięki wykorzystaniu nowszych danych rynkowych, bardziej szczegółowej dekompozycji długu i specyficznych dla kraju czynników istotnych dla prognoz dotyczących długu.

— Jak wspomniano powyżej, założony w planie profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, przewiduje koncentrację działań na etapie końcowym w latach 2026–2028. Przyczynia się to do tego, że średni wzrost wydatków netto w okresie dostosowawczym według planu jest mniejszy niż wynika z założeń Komisji. Różnica ta wynika z przyczyn wymienionych w motywie 19. Jednocześnie stopa wzrostu wydatków netto w 2025 r., do jakiej zobowiązuje się Polska, wymaga znaczniejszej poprawy strukturalnego wyniku pierwotnego w tymże roku niż wskazano w planie opartym na ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. W związku z tym uznaje się, że założenie to jest należycie uzasadnione.

Ogólnie rzecz biorąc, wpływ założeń, które są należycie uzasadnione, równoważy wpływ gorszej początkowej sytuacji budżetowej na średni wzrost wydatków netto. Pozostałe różnice między założeniami, choć nie zawsze są spójne ze wspólnymi ramami analizy stabilności długu, nie mają znaczącego wpływu na średni wzrost wydatków netto w porównaniu z założeniami Komisji. Komisja uwzględni powyższą ocenę założeń planu w przyszłych ocenach zgodności ze ścieżką wydatków netto.

Strategia fiskalna w planie

(24) Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione zarówno przez ograniczanie wydatków, jak i wzrosty dochodów dyskrecjonalnych. Planowana na 2025 r. konsolidacja fiskalna oparta jest na planowanych wydatkach i dochodach ujętych w projekcie budżetu na 2025 r. Obejmuje ona fiskalne skutki ustalonych progów podatku dochodowego od osób fizycznych, podwyżki podatków akcyzowych, zniesienia niższej stawki VAT na żywność, wycofania środków wsparcia w dziedzinie energii, które przedłużono do końca 2024 r., i utrzymania na niezmienionym poziomie nominalnych wartości niektórych świadczeń społecznych (w tym programów „Rodzina 800 plus" i „Aktywny Rodzic"). Przez trzy kolejne lata realizacji planu konsolidacja fiskalna ma zostać osiągnięta za pomocą działań zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, przy mniej więcej równym wkładzie z obu stron. W latach 2026–2028 główne działania po stronie dochodów obejmują utrzymanie na niezmienionym poziomie nominalnych progów podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podwyżkę podatków akcyzowych na alkohol i tytoń. Po stronie wydatków najważniejsze działania to ograniczenie nominalnego *wzrostu* zużycia pośredniego sektora publicznego oraz świadczeń z ubezpieczeń

społecznych z wyłączeniem emerytur i rent. Specyfikacja środków z zakresu polityki, które mają zostać przyjęte, powinna zostać potwierdzona lub skorygowana i określona ilościowo w budżetach rocznych. Jednocześnie istnieją zagrożenia dla realizacji orientacyjnej strategii fiskalnej zawartej w planie, a wynikają one z zagrożeń dla założeń makroekonomicznych leżących u podstaw planu oraz z rosnących potrzeb w zakresie wydatków obronnych, które mogą wymagać ograniczeń innych pozycji wydatków netto. W budżecie na 2025 r., który rząd przedłożył parlamentowi narodowemu we wrześniu 2024 r., określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r.

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(25) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów UE. Plan przewiduje czternaście refom i inwestycji służących realizacji wspólnych priorytetów UE, z których jedenaście jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a sześć – z funduszy polityki spójności.

(26) Jeśli chodzi o wspólny priorytet, jakim jest sprawiedliwa ekologiczna i cyfrowa transformacja, łącznie z celami dotyczącymi klimatu określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, plan obejmuje inwestycje w szybki internet, robotyzację i cyfryzację przedsiębiorstw, transformację cyfrową przedsiębiorstw dzięki wykorzystaniu technologii przetwarzania w chmurze, a także reformy dotyczące ekologicznej transformacji na obszarach miejskich i jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz inwestycje w zrównoważone wykorzystanie zasobów wodnych na obszarach wiejskich. Środki te mają na celu sprostanie wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla Polski, przede wszystkim w zaleceniach dotyczących cyfryzacji przedsiębiorstw (zalecenia z lat 2024 i 2022), innowacji (2022 i 2019) oraz zasobów wodnych (2024).

(27) Co się tyczy wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społecznej i gospodarczej, łącznie z Europejskim filarem praw socjalnych, plan obejmuje reformę, która ma sprzyjać innowacjom i konkurencyjności gospodarki przez zwiększenie ochrony praw własności przemysłowej, środki rozszerzające dostęp do zamówień publicznych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz reformę systemu opieki długoterminowej. Środki te mają na celu sprostanie wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla Polski, przede wszystkim w zaleceniach dotyczących opieki długoterminowej (zalecenia z lat 2024, 2022 i 2019) oraz zamówień publicznych (2024).

(28) Co do wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego w planie przewidziano reformę energetyki wiatrowej, jak również inwestycje w morskie farmy wiatrowe, systemy magazynowania energii, technologie wodorowe, infrastrukturę energetyczną, a także środki wsparcia w zakresie efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych. Środki te mają na celu sprostanie wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla Polski, przede wszystkim w zaleceniach dotyczących systemów ciepłowniczych (zalecenie z 2024 r.), energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej (2023 i 2022) oraz infrastruktury energetycznej (2019).

(29) W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych plan zawiera informacje na temat inwestycji we wzmacnianie potencjału obronnego Polski, przedstawionych w kontekście UE i NATO. Wydatki obronne mają wzrosnąć z 2,6 % PKB w 2024 do 2,8 % PKB w 2025 r., co obejmuje wzrost inwestycji wojskowych o 0,25 pp. (odpowiednio z 0,7 % PKB do 0,9 % PKB). W kolejnych latach okresu dostosowawczego wydatki obronne mają wynieść co najmniej 3 % PKB (w ujęciu kasowym), zgodnie z wymogami prawa krajowego.

(30) Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami polityki spójności oraz z planem odbudowy i zwiększania odporności (RRP) Polski. Dominująca część środków ujętych w planie jest finansowana ze środków w ramach RRP. Środki, które nie dotyczą RRP, związane są z ochroną własności przemysłowej, poprawą zamówień publicznych i jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Pięć środków dodatkowo korzysta z finansowania w ramach funduszy polityki spójności, a jeden – ze wspólnej polityki rolnej.

(31) W planie omówiono potrzeby Polski w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. Jeśli chodzi o sprawiedliwą ekologiczną i cyfrową transformację oraz bezpieczeństwo energetyczne, w planie odwołano się do ustaleń zawartych w sprawozdaniu na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności ([11]), w którym podkreślono potrzebę inwestycji w celu obniżenia cen energii, również przez inwestycje RRP w produkcję i magazynowanie wodoru odnawialnego oraz budowę farm wiatrowych, a także potrzebę poprawy umiejętności cyfrowych i dostępu do szybkiego internetu. Co się tyczy odporności społecznej i gospodarczej, w planie podkreślono potrzebę osiągnięcia większej niezależności gospodarczej, w tym przez zapewnienie bezpieczeństwa

([11]) Draghi, M., *The future of European competitiveness* [„Przyszłość europejskiej konkurencyjności"], Komisja Europejska, wrzesień 2024 r.

w łańcuchach dostaw najważniejszych surowców krytycznych i półprzewodników. W planie wyjaśniono również, że w przypadku niektórych polityk publicznych, np. polityki energetycznej, zdrowotnej, społecznej i edukacyjnej, trwa obecnie przegląd reform i inwestycji, co ogranicza możliwość bardziej precyzyjnej oceny potrzeb inwestycyjnych do 2028 r. Co do rozbudowy zdolności obronnych plan przewiduje wzrost wydatków obronnych powyżej poziomu 2 % PKB, zgodnie ze zobowiązaniami w ramach NATO. W planie odniesiono się również do zmieniających się warunków zewnętrznych, w tym do prowadzonej przez Rosję wojny napastniczej, oraz do nowych priorytetów strategicznych UE i wynikających z nich potrzeb inwestycyjnych.

Wnioski z oceny Komisji

(32) Ogółem Komisja jest zdania, że plan Polski spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(33) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Polski i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(34) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(35) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przed przedłożeniem planu przeprowadzono dyskusję z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami na szczeblu krajowym. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne. W szczególności Rada zauważa, że pogarszająca się sytuacja w zakresie bezpieczeństwa spowodowana wojną napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie oddziałuje na gospodarkę, co ma wpływ na finanse publiczne w Polsce.

(36) Rada oczekuje, że Polska będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(37) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(38) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(39) Rada oczekuje na sporządzane przez Polskę roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(40) Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Polsce przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie,

NINIEJSZYM ZALECA Polsce:

1. Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

Polska

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	6,3	4,4	4,0	3,5
	Skumulowane (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.