C/2025/642

10.2.2025

RECOMANDAREA CONSILIULUI

din 21 ianuarie 2025

de aprobare a planului bugetar-structural național pe termen mediu al Poloniei

(C/2025/642)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121,

având în vedere Regulamentul (UE) 2024/1263, în special articolul 17,

având în vedere recomandarea Comisiei,

întrucât:

CONSIDERAȚII GENERALE

(1) La 30 aprilie 2024, a intrat în vigoare un cadru reformat de guvernanță economică al UE. Regulamentul (UE) 2024/1263 al Parlamentului European și al Consiliului privind coordonarea eficientă a politicilor economice și supravegherea bugetară multilaterală ([1]), împreună cu Regulamentul (CE) nr. 1467/97 modificat privind aplicarea procedurii aplicabile deficitelor excesive ([2]) și cu Directiva 2011/85/UE a Consiliului modificată privind cadrele bugetare ale statelor membre ([3]) sunt elementele esențiale ale cadrului reformat de guvernanță economică al UE. Cadrul urmărește promovarea unor finanțe publice solide și sustenabile, a unei creșteri durabile și favorabile incluziunii și a rezilienței prin intermediul reformelor și al investițiilor, precum și prevenirea deficitelor excesive. El promovează, de asemenea, asumarea responsabilității la nivel național și pune un accent mai puternic pe obiectivele pe termen mediu, în combinație cu o asigurare mai eficientă și mai coerentă a respectării normelor.

(2) Planurile bugetar-structurale naționale pe termen mediu pe care statele membre le prezintă Consiliului și Comisiei se află în centrul noului cadru de guvernanță economică. Planurile trebuie să urmărească două obiective: i) asigurarea faptului că, printre altele, până la sfârșitul perioadei de ajustare, datoria publică se află pe o traiectorie descendentă plauzibilă sau rămâne la niveluri prudente și a faptului că deficitul public este adus și menținut sub valoarea de referință de 3 % din PIB pe termen mediu și ii) asigurarea realizării de reforme și investiții care să răspundă principalelor provocări identificate în contextul semestrului european și priorităților comune ale UE. În acest scop, fiecare plan trebuie să prezinte un angajament pe termen mediu de a respecta o traiectorie a cheltuielilor nete ([4]) care să stabilească efectiv o constrângere bugetară pe durata planului, pe parcursul a patru sau cinci ani (în funcție de durata normală a legislaturii într-un stat membru). În plus, planul trebuie să explice modul în care statul membru va asigura realizarea reformelor și a investițiilor care răspund principalelor provocări identificate în contextul semestrului european, în special în recomandările specifice fiecărei țări (inclusiv cele referitoare la procedura privind dezechilibrele macroeconomice – PDM, dacă este cazul), precum și modul în care statul membru va aborda prioritățile comune ale Uniunii. Perioada de ajustare bugetară acoperă o perioadă de patru ani, care poate fi prelungită cu până la trei ani în cazul în care statul membru se angajează să realizeze un set de reforme și investiții relevante care îndeplinesc criteriile prevăzute în Regulamentul (UE) 2024/1263.

([1]) Regulamentul (UE) 2024/1263 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2024 privind coordonarea eficientă a politicilor economice și supravegherea bugetară multilaterală și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Regulamentul (UE) 2024/1264 al Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directiva (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Directivei 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) „Cheltuieli nete” în sensul definiției de la articolul 2 din Regulamentul (UE) 2024/1263, și anume cheltuielile publice, excluzând (i) cheltuielile cu dobânzile, (ii) măsurile discreționare privind veniturile, (iii) cheltuielile aferente programelor Uniunii care sunt acoperite integral de venituri din fondurile Uniunii, (iv) cheltuielile naționale cu cofinanțarea programelor finanțate de Uniune, (v) elementele ciclice ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj și (vi) măsurile cu caracter excepțional, precum și alte măsuri temporare.

(3) După prezentarea planului, Comisia trebuie să evalueze dacă acesta respectă cerințele Regulamentului (UE) 2024/1263.

(4) La recomandarea Comisiei, Consiliul trebuie apoi să adopte o recomandare prin care stabilește traiectoria cheltuielilor nete ale statului membru în cauză și, după caz, aprobă setul de angajamente în materie de reforme și investiții care stă la baza prelungirii perioadei de ajustare bugetară.

CONSIDERAȚII REFERITOARE LA PLANUL BUGETAR-STRUCTURAL NAȚIONAL PE TERMEN MEDIU AL POLONIEI

(5) La 9 octombrie 2024, Polonia a prezentat Consiliului și Comisiei planul său bugetar-structural național pe termen mediu. Prezentarea planului a avut loc în urma unei prelungiri a termenului prevăzut la articolul 36 din Regulamentul (UE) 2024/1263, astfel cum s-a convenit cu Comisia având în vedere motivele expuse de Polonia.

Procesul anterior prezentării planului

(6) Pentru a stabili cadrul dialogului care are drept rezultat prezentarea planurilor bugetar-structurale naționale pe termen mediu, la 21 iunie 2024, în conformitate cu articolul 9 din Regulamentul (UE) 2024/1263, Comisia a transmis Poloniei traiectoria de referință ([5]). Comisia a publicat traiectoria de referință la 9 octombrie 2024 ([6]). Traiectoria de referință este bazată pe riscuri și asigură faptul că, până la sfârșitul perioadei de ajustare bugetară și în absența unor măsuri bugetare suplimentare după perioada de ajustare, datoria publică se află pe o traiectorie descendentă plauzibilă sau rămâne la niveluri prudente pe termen mediu, iar deficitul public este adus sub 3 % din PIB în perioada de ajustare și este menținut sub această valoare de referință pe termen mediu. Termenul mediu este definit ca fiind perioada de zece ani după încheierea perioadei de ajustare. În conformitate cu articolul 6 litera (d) și cu articolele 7 și 8 din Regulamentul (UE) 2024/1263, traiectoria de referință este, de asemenea, în concordanță cu criteriul de referință privind deficitul, cu dispozitivul de siguranță privind sustenabilitatea datoriei și cu dispozitivul de siguranță privind reziliența deficitului. Traiectoria de referință a Poloniei prevede că, pe baza ipotezelor Comisiei pe care se sprijină orientările prealabile transmise în iunie 2024 și presupunând o perioadă de ajustare de patru ani, creșterea cheltuielilor nete nu ar trebui să depășească valorile din tabelul 1. Aceasta corespunde unei creșteri medii a cheltuielilor nete de 4,5 % în perioada de ajustare (2025-2028).

Tabelul 1: Traiectoria de referință transmisă de Comisie Poloniei la 21 iunie 2024

	2025	2026	2027	2028	Media 2025-2028
Creșterea maximă a cheltuielilor nete (anuală, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Sursa: calculele Comisiei.

(7) În conformitate cu articolul 12 din Regulamentul (UE) 2024/1263, Polonia și Comisia au purtat un dialog tehnic în perioada iulie-octombrie 2024. Dialogul s-a axat pe traiectoria cheltuielilor nete avută în vedere de Polonia și pe ipotezele care stau la baza acesteia (în special producția potențială, ratele dobânzii, deflatorul PIB și multiplicatorii fiscali), pe devierea de la dispozitivul de siguranță privind interzicerea concentrării la sfârșitul perioadei, precum și pe realizarea preconizată a reformelor și investițiilor care să răspundă principalelor provocări identificate în contextul semestrului european și priorităților comune ale Uniunii în ceea ce privește tranziția verde și digitală echitabilă, reziliența socială și economică, securitatea energetică și consolidarea capabilităților de apărare.

(8) Conform informațiilor furnizate de Polonia în planul său, nu a avut loc un proces de consultare cu părțile interesate relevante de la nivel național (inclusiv partenerii sociali) înainte de prezentarea planului, astfel cum se prevede la articolul 11 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2024/1263, în conformitate cu dispozițiile tranzitorii prevăzute la articolul 36 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (UE) 2024/1263. În același timp, potrivit informațiilor furnizate

([5]) Orientările prealabile transmise statelor membre și Comitetului economic și financiar includ traiectorii cu și fără prelungirea perioadei de ajustare (care acoperă patru și, respectiv, șapte ani). Acestea includ, de asemenea, principalele condiții inițiale și ipotezele subiacente utilizate în cadrul de proiecție a datoriei publice pe termen mediu al Comisiei. Traiectoria de referință a fost calculată pe baza metodologiei descrise în Monitorul privind sustenabilitatea datoriei (Debt Sustainability Monitor) din 2023 al Comisiei (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Traiectoria se bazează pe previziunile Comisiei Europene din primăvara anului 2024 și pe prelungirea lor pe termen mediu până în 2033, iar creșterea pe termen lung a PIB-ului și costurile legate de îmbătrânirea populației sunt în concordanță cu Raportul comun al Comisiei și al Consiliului din 2024 privind îmbătrânirea populației (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.

de Polonia în planul său, în septembrie 2024, Polonia s-a angajat într-o discuție privind reformele și investițiile propuse cu reprezentanții societății civile și cu partenerii sociali în cadrul „Grupului privind semestrul european" de la nivel național.

Alte procese conexe

(9) La 26 iulie 2024, Consiliul a stabilit existența unui deficit excesiv în Polonia din cauza nerespectării criteriului deficitului ([7]). Prezenta recomandare coincide cu recomandarea Consiliului în temeiul articolului 126 alineatul (7) din TFUE în vederea încetării situației de deficit public excesiv din Polonia ([8]). Adoptarea simultană a acestor recomandări, care este adaptată la tranziția către noul cadru de guvernanță economică și justificată de aceasta, asigură coerența între traiectoriile de ajustare recomandate.

(10) La 21 octombrie 2024, Consiliul a adresat Poloniei o serie de recomandări specifice (CSR) în contextul semestrului european ([9]).

REZUMATUL PLANULUI ȘI EVALUAREA ACESTUIA DE CĂTRE COMISIE

(11) În conformitate cu articolul 16 din Regulamentul (UE) 2024/1263, Comisia a evaluat planul după cum urmează:

Context: situația și perspectivele macroeconomice și bugetare

(12) Activitatea economică din Polonia a crescut cu 0,1 % în 2023, ca urmare a exporturilor nete pozitive și a investițiilor dinamice, în timp ce stocurile și consumul privat au avut o contribuție negativă. Potrivit previziunilor Comisiei Europene din toamna anului 2024, se preconizează că economia va crește cu 3,0 % în 2024, pe fondul unui consum privat și public solid și al unei contribuții pozitive din partea investițiilor. Se estimează că PIB-ul real va crește cu 3,6 % în 2025, în condițiile în care consumul rămâne puternic, iar investițiile se accelerează. În 2026, se preconizează că PIB-ul real va crește cu 3,1 %, cu contribuții pozitive din partea consumului privat și public, precum și din partea investițiilor. În perioada analizată în previziuni (și anume 2024-2026), se preconizează că PIB-ul potențial al Poloniei va crește cu puțin sub 3 %, un rezultat mai slab decât în anii precedenți, ca urmare a unei contribuții mai scăzute a forței de muncă. Rata șomajului a fost de 2,8 % în 2023 și, potrivit estimărilor Comisiei, se va ridica la 2,9 % în 2024, la 2,8 % în 2025 și la 2,7 % în 2026. Se preconizează că inflația (deflatorul PIB) va scădea de la 9,5 % în 2023 la 3,9 % în 2024 și va ajunge la 4,6 % în 2025 și la 3,0 % în 2026.

(13) În ceea ce privește evoluțiile bugetare, în 2023, deficitul public din Polonia a fost de 5,3 % din PIB. Conform previziunilor Comisiei Europene din toamna anului 2024, se preconizează că acesta va ajunge la 5,8 % din PIB în 2024, urmând să se reducă la 5,6 % din PIB în 2025 și, în ipoteza menținerii politicilor actuale, la 5,3 % din PIB în 2026. Previziunile Comisiei Europene din toamna anului 2024 includ proiectul de buget al Poloniei pentru 2025, pe care guvernul l-a propus parlamentului național în luna septembrie. Datoria publică era de 49,7 % din PIB la sfârșitul anului 2023. Potrivit previziunilor Comisiei Europene din toamna anului 2024, se preconizează că ponderea datoriei va crește la 54,7 % din PIB la sfârșitul anului 2024. Se estimează că această pondere va crește la 58,9 % din PIB la sfârșitul anului 2025 și la 62,4 % la sfârșitul anului 2026. Previziunile bugetare ale Comisiei nu iau în considerare angajamentele de politică din planurile pe termen mediu în forma actuală până când acestea nu sunt sprijinite de măsuri de politică concrete anunțate în mod credibil și detaliate suficient.

Traiectoria cheltuielilor nete și principalele ipoteze macroeconomice din plan

(14) Planul bugetar-structural național pe termen mediu al Poloniei cuprinde perioada 2025-2028 și prezintă o ajustare bugetară pe o perioadă de patru ani.

(15) Planul conține toate informațiile prevăzute la articolul 13 din Regulamentul (UE) 2024/1263.

(16) Planul prevede angajamentul de a respecta traiectoria cheltuielilor nete indicată în tabelul 2, care corespunde unei creșteri medii a cheltuielilor nete de 4,5 % în perioada 2025-2028. Creșterea medie a cheltuielilor nete raportată în plan pentru perioada de ajustare (2025-2028) este, în linii mari, în concordanță cu ([10]) creșterea medie a cheltuielilor nete din traiectoria de referință transmisă de Comisie la 21 iunie 2024. Planul se bazează pe ipoteza unei scăderi a creșterii PIB-ului potențial de la 3,2 % în 2024 și 3,3 % în 2025 la 1,6 % în 2028. În plus, planul preconizează că

([7]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.
([8]) Recomandarea de recomandare a Consiliului în vederea încetării situației de deficit excesiv din Polonia, 26.11.2024, COM (2024) 956 final.
([9]) Recomandarea Consiliului din 21 octombrie 2024 privind politicile economice, bugetare, de ocupare a forței de muncă și structurale ale Poloniei.
([10]) Diferența nu este vizibilă din cauza rotunjirii.

rata de creștere a deflatorului PIB va crește de la 3,6 % în 2024 la 5,0 % în 2025 și apoi va scădea treptat la 4,7 % în 2026, 4,3 % în 2027 și 4,0 % în 2028.

Tabelul 2: Traiectoria cheltuielilor nete și principalele ipoteze din planul Poloniei

	2024	2025	2026	2027	2028	Media pe perioada de valabilitate a planului 2025-2028
Creșterea cheltuielilor nete (anuală, %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Creșterea cheltuielilor nete (cumulată, începând cu anul de referință 2023, %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	nu se aplică
Creșterea PIB-ului potențial (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflația (creșterea deflatorului PIB) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Sursa: planul bugetar-structural pe termen mediu al Poloniei și calculele Comisiei

Implicațiile pentru datoria publică ale angajamentelor din plan privind cheltuielile nete

(17) Dacă se materializează traiectoria cheltuielilor nete pentru care s-au asumat angajamente în plan și ipotezele subiacente, datoria publică ar crește, potrivit planului, de la 54,6 % din PIB în 2024 la 61,3 % din PIB în 2027 și ar scădea la 61,2 % din PIB la sfârșitul perioadei de ajustare (2028), conform tabelului de mai jos. După ajustare, pe termen mediu (și anume până în 2038), se preconizează că ponderea datoriei va continua să scadă conform planului, ajungând la 52,8 % din PIB până în 2038. Astfel, conform planului, datoria publică ar urma să fie adusă pe termen mediu sub valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat. Acest lucru este plauzibil pe baza ipotezelor planului, deoarece se preconizează că datoria se va situa sub 60 % din PIB până în 2038 potrivit tuturor testelor de rezistență deterministe din cadrul analizei sustenabilității datoriei efectuate de Comisie. Prin urmare, pe baza angajamentelor de politică și a ipotezelor macroeconomice ale planului, traiectoria cheltuielilor nete prezentată în plan este în concordanță cu cerința privind datoria prevăzută la articolul 6 litera (a) și la articolul 16 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2024/1263.

Tabelul 3: Evoluția datoriei publice și a soldului bugetului public în planul Poloniei

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Datoria publică (% din PIB)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Soldul bugetar (% din PIB)	- 5,1	- 5,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 2,9	- 2,0

Sursa: planul bugetar-structural pe termen mediu al Poloniei

Implicațiile pentru soldul bugetar ale angajamentelor din plan privind cheltuielile nete

(18) Pe baza traiectoriei cheltuielilor nete și a ipotezelor planului, deficitul public ar urma să scadă treptat de la 5,7 % din PIB în 2024 la 2,9 % din PIB în 2028. Astfel, conform planului, soldul bugetar nu ar depăși valoarea de referință de 3 % din PIB la sfârșitul perioadei de ajustare (2028). În plus, în cei zece ani care urmează perioadei de ajustare (și anume până în 2038), deficitul public nu ar depăși 3 % din PIB. Prin urmare, pe baza angajamentelor de politică și

a ipotezelor macroeconomice ale planului, traiectoria cheltuielilor nete prezentată în plan este în concordanță cu cerința privind deficitul prevăzută la articolul 6 litera (b) și la articolul 16 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2024/1263.

Profilul temporal al ajustării bugetare

(19) Profilul temporal al ajustării bugetare, măsurate ca variație a soldului primar structural, astfel cum este descris în plan, este concentrat la sfârșitul perioadei, din 2025 în 2026-2028, comparativ cu traiectoria liniară menționată ca regulă la articolul 6 litera (c) din Regulamentul (UE) 2024/1263. Potrivit planului, această abatere de la dispozitivul de siguranță privind interzicerea concentrării la sfârșitul perioadei este justificată în temeiul dispoziției tranzitorii de la articolul 36 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul (UE) 2024/1263 prin cheltuielile mai mari finanțate prin împrumuturi MRR și cofinanțare din fonduri UE în 2025 (estimate să crească cu 0,16 % și, respectiv, cu 0,03 % din PIB), precum și prin creșterea investițiilor în domeniul apărării în 2025 (planificate să crească cu 0,25 % din PIB). Prin urmare, pe baza angajamentelor de politică și a ipotezelor macroeconomice ale planului, traiectoria cheltuielilor nete prezentată în plan este în concordanță cu clauza de siguranță privind interzicerea concentrării la sfârșitul perioadei prevăzută la articolul 6 litera (c) și cu dispoziția tranzitorie de la articolul 36 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul (UE) 2024/1263.

Tabelul 4: Evoluția soldului primar structural în planul Poloniei

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Soldul primar structural (% din PIB)	- 2,5	- 2,9	- 2,6	- 1,5	- 0,5	0,4
Variația soldului primar structural (puncte procentuale)	nu se aplică	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Sursa: planul bugetar-structural pe termen mediu al Poloniei

Coerența planului cu procedura aplicabilă deficitelor excesive

(20) Traiectoria cheltuielilor nete prezentată în plan respectă cerințele din cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive [în special ajustarea structurală anuală minimă stabilită la articolul 3 alineatul (4) al treilea paragraf din Regulamentul (CE) 1467/97 al Consiliului, după luarea în considerare a creșterii planificate a investițiilor în domeniul apărării ca factor relevant].

Coerența planului cu dispozitivul de siguranță privind reziliența deficitului

(21) Cerința componentei preventive prevăzută la articolul 8 din Regulamentul (UE) 2024/1263 referitor la dispozitivul de siguranță privind reziliența deficitului, care urmărește să asigure o marjă comună în raport cu valoarea de referință a deficitului de 3 % din PIB, nu se aplică Poloniei, deoarece deficitul este planificat să fie redus sub 3 % din PIB abia în ultimul an al perioadei de ajustare.

Coerența planului cu dispozitivul de siguranță privind sustenabilitatea datoriei

(22) Conform planului, datoria publică se va situa între 60 % și 90 % din PIB în perioada 2026-2028. Cu toate acestea, întrucât, potrivit planului, deficitul public ar urma să scadă sub 3 % din PIB în 2028, ceea ce ar duce la abrogarea deciziei de stabilire a existenței unui deficit excesiv în anul de după încheierea perioadei de ajustare, dispozitivul de siguranță privind sustenabilitatea datoriei nu se aplică în perioada acoperită de plan.

Ipotezele macroeconomice ale planului

(23) Planul se bazează pe un set de ipoteze care diferă de ipotezele Comisiei transmise Poloniei la 21 iunie 2024. În special, planul utilizează ipoteze diferite pentru nouă variabile, și anume punctul de plecare (soldul bugetului public în 2024), creșterea PIB-ului potențial, deflatorul PIB în 2024 și 2025, creșterea PIB-ului real în 2024 și 2025, ratele dobânzii, structura datoriei, multiplicatorul fiscal, ajustările datorie-deficit și include un profil de ajustare concentrat la sfârșitul perioadei. O evaluare a acestor diferențe este prezentată mai jos. Diferențele dintre ipoteze având cel mai semnificativ impact asupra creșterii medii a cheltuielilor nete sunt enumerate mai jos, împreună cu o analiză a fiecărei diferențe luate separat.

— În plan, se pornește de la ipoteza unei situații inițiale mai defavorabile decât cea din ipoteza Comisiei. Soldul primar structural a fost de - 2,6 % din PIB în orientările prealabile și de - 2,9 % din PIB în plan. Soldul primar structural mai scăzut din plan reflectă un rezultat bugetar mai slab în primele trei trimestre ale anului 2024, din cauza unor venituri mai mici decât se preconizase, în special din TVA și impozitul pe profit, precum și a unor cheltuieli mai mari decât se preconizase. În consecință, această ipoteză este considerată a fi justificată în mod corespunzător și contribuie la o creștere medie a cheltuielilor nete pe parcursul perioadei de ajustare în cadrul planului mai mică decât cea din ipotezele Comisiei.

— Planul se bazează pe ipoteza că deflatorul PIB va atinge 3,6 % în 2024, 5,0 % în 2025, 4,7 % în 2026, 4,3 % în 2027 și 4,0 % în 2028. Aceasta contribuie la o creștere medie a cheltuielilor nete pe parcursul perioadei de ajustare în cadrul planului mai mare decât cea din ipotezele Comisiei. În orientările prealabile, Comisia a estimat un deflator PIB de 4,5 % în 2024 și de 4,2 % în 2025. Diferența dintre plan și orientările prealabile reflectă calendarul revizuit pentru eliminarea treptată completă a măsurilor de sprijin în domeniul energiei, care s-a presupus anterior că va avea loc în iulie 2024, dar care este amânată până în ianuarie 2025, în conformitate cu legislația poloneză existentă, astfel cum se explică în plan și, de asemenea, în conformitate cu previziunile Comisiei din toamna anului 2024. Proiecțiile privind creșterea deflatorului PIB pentru anii rămași din plan se situează ușor sub nivelul pe care l-ar presupune regula convergenței pe termen mediu pornind de la valoarea inițială mai mare pentru 2025. În ansamblu, această ipoteză este considerată justificată în mod corespunzător.

— Planul se bazează pe ipoteza că ratele nominale implicite ale dobânzii vor atinge 4,9 % în 2024, 5,2 % în 2025, 4,6 % în 2026, 4,5 % în 2027 și 4,4 % în 2028. Aceasta contribuie la o creștere medie a cheltuielilor nete pe parcursul perioadei de ajustare în cadrul planului mai mare decât cea din ipotezele Comisiei. Orientările prealabile ale Comisiei s-au bazat pe ipoteza unor rate nominale implicite ale dobânzii de 4,8 % în 2024, 4,8 % în 2025, 5,1 % în 2026, 5,2 % în 2027 și 5,4 % în 2028. Ratele nominale implicite mai scăzute ale dobânzii prevăzute în plan reflectă ratele mai scăzute ale dobânzii de pe piață, o pondere mai mare a datoriei cu rate ale dobânzii de pe piață pe termen scurt pentru a reflecta valoarea semnificativă a datoriei pe termen lung emise cu rate variabile ale dobânzii, o relaxare preconizată a ratelor de politică monetară începând cu 2025 și scadența foarte scurtă a datoriei publice poloneze. În ansamblu, ipoteza din cadrul planului este considerată justificată în mod corespunzător prin utilizarea unor date de piață mai recente, a unei descompuneri mai detaliate a datoriilor și a unor factori specifici țării relevanți pentru previziunile privind datoria.

— Astfel cum s-a menționat mai sus, planul se bazează pe ipoteza unui profil temporal al ajustării bugetare, măsurate ca variație a soldului primar structural, care este concentrat la sfârșitul perioadei, în intervalul 2026-2028. Aceasta contribuie la o creștere medie a cheltuielilor nete pe parcursul perioadei de ajustare în cadrul planului mai mică decât cea din ipotezele Comisiei. Această diferență este determinată de motivele enumerate în considerentul 19. În același timp, rata de creștere a cheltuielilor nete în 2025 la care se angajează Polonia implică o îmbunătățire mai importantă a soldului primar structural în 2025 decât cea indicată în planul bazat pe cadrul proiecțiilor privind datoria publică pe termen mediu al Comisiei. În consecință, se consideră că această ipoteză este justificată în mod corespunzător.

În ansamblu, impactul ipotezelor justificate în mod corespunzător neutralizează impactul poziției bugetare inițiale mai slabe asupra creșterii medii a cheltuielilor nete. Celelalte diferențe dintre ipoteze, deși nu sunt întotdeauna coerente cu cadrul comun privind analiza sustenabilității datoriei, nu au un impact semnificativ asupra creșterii medii a cheltuielilor nete în comparație cu ipotezele Comisiei. Comisia va lua în considerare analiza de mai sus a ipotezelor planului în viitoarele sale evaluări ale conformității cu traiectoria cheltuielilor nete.

Strategia bugetară din plan

(24) Conform strategiei bugetare orientative din plan, angajamentele legate de cheltuielile nete vor fi îndeplinite atât prin limitarea cheltuielilor, cât și prin creșteri discreționare ale veniturilor. Consolidarea bugetară planificată pentru 2025 se bazează pe cheltuielile și veniturile planificate incluse în proiectul de buget pentru 2025. Aceasta include impactul bugetar al pragurilor fixe ale impozitului pe venitul persoanelor fizice, al creșterii accizelor, al anulării cotei reduse de TVA pentru alimente, al retragerii măsurilor de sprijin în domeniul energiei care au fost prelungite până la sfârșitul anului 2024 și al înghețării valorii nominale a anumitor prestații sociale (printre care programele „Family 800 Plus” și „Active Parent”). În următorii trei ani ai planului, consolidarea bugetară trebuie realizată prin măsuri atât în ceea ce privește veniturile, cât și în ceea ce privește cheltuielile, cu contribuții aproximativ egale din partea fiecărei categorii. În perioada 2026-2028, principalele măsuri privind veniturile includ continuarea înghețării pragurilor nominale pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice și o creștere a accizelor la alcool și tutun. În ceea ce privește cheltuielile, principalele măsuri sunt limitarea creșterii nominale a consumului intermediar al administrațiilor

publice și ale prestațiilor de securitate socială, cu excepția pensiilor. Specificarea măsurilor de politică ce urmează a fi adoptate trebuie confirmată sau ajustată și cuantificată în bugetele anuale. În același timp, există riscuri pentru punerea în aplicare a strategiei bugetare orientative din cadrul planului, care decurg din riscurile la adresa ipotezelor macroeconomice care stau la baza planului și din creșterea nevoilor de cheltuieli pentru apărare, ceea ce poate implica limitarea altor elemente de cheltuieli nete. Bugetul pe care guvernul l-a prezentat parlamentului național în septembrie 2024 pentru 2025 precizează măsurile de politică prin care va fi realizat angajamentul privind cheltuielile nete pentru 2025.

Intenții în materie de reforme și de investiții din plan care răspund principalelor provocări identificate în contextul semestrului european și priorităților comune ale Uniunii

(25) Planul descrie intențiile de politică privind reforme și investiții menite să răspundă principalelor provocări identificate în contextul semestrului european, în special în recomandările specifice de țară, și să abordeze prioritățile comune ale UE. Planul include 14 reforme și investiții care abordează prioritățile comune ale UE, dintre care 11 sunt sprijinite financiar prin Mecanismul de redresare și reziliență și șase prin fondurile politicii de coeziune.

(26) În ceea ce privește prioritatea comună a unei tranziții verzi și digitale echitabile, inclusiv obiectivele climatice prevăzute în Regulamentul (UE) 2021/1119, planul cuprinde investiții în internetul de mare viteză, robotizarea și digitalizarea întreprinderilor, transformarea digitală a întreprinderilor prin utilizarea cloud computingului, precum și reforme privind transformarea verde în zonele urbane și calitatea apei pentru consumul uman și investiții în utilizarea durabilă a resurselor de apă în zonele rurale. Măsurile respective urmăresc să răspundă provocărilor identificate în recomandările specifice de țară, în special în cele referitoare la digitalizarea întreprinderilor (recomandată în 2024 și 2022), la inovații (2022 și 2019), precum și la resursele de apă (2024).

(27) În ceea ce privește prioritatea comună a rezilienței sociale și economice, inclusiv Pilonul european al drepturilor sociale, planul cuprinde o reformă care se preconizează că va stimula inovarea și competitivitatea economiei printr-o mai bună protecție a proprietății industriale, măsuri de îmbunătățire a accesului la achizițiile publice pentru întreprinderile mici și mijlocii, precum și o reformă a sistemului de îngrijire pe termen lung. Măsurile respective urmăresc să răspundă provocărilor identificate în recomandările specifice de țară, în special în cele referitoare la îngrijirea pe termen lung (recomandate în 2024, 2022 și 2019) și la achizițiile publice (2024).

(28) În ceea ce privește prioritatea comună a securității energetice, planul include o reformă a energiei eoliene, investiții în parcurile eoliene *offshore*, în sistemele de stocare a energiei, în tehnologiile pe bază de hidrogen, în infrastructura energetică, precum și măsuri de sprijinire a eficienței energetice și a energiei din surse regenerabile. Măsurile respective urmăresc să răspundă provocărilor identificate în recomandările specifice de țară, în special în cele referitoare la încălzirea centralizată (recomandată în 2024), la energia din surse regenerabile și eficiența energetică (2023 și 2022) și la infrastructura energetică (2019).

(29) În ceea ce privește prioritatea comună a capabilităților de apărare, planul include informații privind investițiile în consolidarea capacității de apărare a Poloniei, prezentate în contextul UE și al NATO. Se estimează că cheltuielile pentru apărare vor crește de la 2,6 % din PIB în 2024 la 2,8 % din PIB în 2025, incluzând o creștere de 0,25 puncte procentuale a investițiilor militare (de la 0,7 % din PIB la 0,9 % din PIB). În următorii ani ai perioadei de ajustare, cheltuielile pentru apărare sunt estimate la cel puțin 3 % din PIB (în termeni de lichidități), astfel cum se prevede în legislația națională.

(30) Planul oferă informații cu privire la coerența și, după caz, la complementaritatea cu fondurile politicii de coeziune și cu planul național de redresare și reziliență (PNRR) al Poloniei. Partea dominantă a măsurilor incluse în plan este finanțată din fondurile PNRR. Măsurile care nu vizează PNRR sunt cele legate de protejarea proprietății industriale, îmbunătățirea achizițiilor publice și a apei destinate consumului uman. Cinci măsuri beneficiază, în plus, de finanțarea fondurilor politicii de coeziune, iar o măsură beneficiază în plus de politica agricolă comună.

(31) Planul oferă o imagine de ansamblu a nevoilor de investiții publice ale Poloniei legate de prioritățile comune ale UE. În ceea ce privește tranziția verde și digitală echitabilă, precum și securitatea energetică, planul evocă constatările raportului „Viitorul competitivității europene” ([11]), subliniind necesitatea investițiilor pentru a reduce prețurile la energie, inclusiv prin investițiile din PNRR în producerea și stocarea hidrogenului din surse regenerabile și construirea de parcuri eoliene, precum și necesitatea de a îmbunătăți competențele digitale și accesul la internet de mare viteză. În ceea ce privește reziliența socială și economică, planul subliniază necesitatea de a obține o mai mare

([11]) Draghi, M., „*The future of European competitiveness*” (Viitorul competitivității europene), Comisia Europeană, septembrie 2024.

independență economică, inclusiv prin asigurarea securității lanțurilor de aprovizionare cu materii prime critice esențiale și cu semiconductori. Planul explică, de asemenea, că pentru unele politici publice, inclusiv politica energetică, în domeniul sănătății, socială și educațională, este în curs o reexaminare a reformelor și a investițiilor, care limitează posibilitatea unei evaluări mai precise a nevoilor de investiții până în 2028. În ceea ce privește consolidarea capabilităților de apărare, planul include o creștere a cheltuielilor pentru apărare peste 2 % din PIB, în conformitate cu angajamentele NATO. Planul face referire și la condițiile externe în schimbare, inclusiv la războiul de agresiune al Rusiei, precum și la prioritățile strategice emergente ale UE și la nevoile de investiții rezultate.

Concluzia evaluării de către Comisie

(32) În ansamblu, Comisia consideră că planul Poloniei îndeplinește cerințele Regulamentului (UE) 2024/1263.

CONCLUZIA GENERALĂ A CONSILIULUI

(33) Consiliul salută planul bugetar-structural pe termen mediu al Poloniei și consideră că implementarea sa deplină ar conduce la asigurarea unor finanțe publice solide și la sprijinirea sustenabilității datoriei publice, precum și a creșterii durabile și favorabile incluziunii.

(34) Consiliul ia act de evaluarea planului de către Comisie. Cu toate acestea, Consiliul invită Comisia să își prezinte evaluarea planurilor viitoare într-un document separat de recomandările Comisiei de recomandări ale Consiliului.

(35) Consiliul ia act de evaluarea de către Comisie a traiectoriei cheltuielilor nete și a principalelor ipoteze macroeconomice din plan, inclusiv din perspectiva orientărilor anterioare ale Comisiei, precum și de implicațiile traiectoriei cheltuielilor nete a planului pentru deficitul public și datoria publică. Consiliul ia act de evaluarea Comisiei potrivit căreia ipotezele macroeconomice și bugetare, deși diferă în unele cazuri de ipotezele Comisiei, inclusiv pentru a se ține seama de datele macroeconomice și bugetare actualizate, sunt în general justificate în mod corespunzător și susținute de argumente economice solide. Consiliul ia act de strategia bugetară generală a planului și de riscurile pentru perspective, care ar putea afecta materializarea scenariului macroeconomic și a ipotezelor subiacente și realizarea traiectoriei cheltuielilor nete a planului. Consiliul salută faptul că părțile interesate relevante au fost implicate la nivel național înainte de prezentarea planului. Consiliul remarcă, de asemenea, faptul că riscurile geopolitice pot exercita presiuni asupra cheltuielilor de apărare. În special, Consiliul ia act de faptul că înrăutățirea mediului de securitate din cauza războiului de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei are un impact asupra economiei, cu repercusiuni asupra finanțelor publice în Polonia.

(36) Consiliul se așteaptă ca Polonia să fie pregătită să își ajusteze strategia bugetară în funcție de necesități, pentru a asigura realizarea traiectoriei cheltuielilor sale nete. Consiliul decide să monitorizeze îndeaproape evoluțiile economice și bugetare, inclusiv cele care stau la baza scenariului planului.

(37) Consiliul consideră că sunt necesare discuții suplimentare pentru a se ajunge la o înțelegere comună cu privire la implicațiile din perspectiva supravegherii anuale ale ratelor cumulate de creștere a cheltuielilor nete în timp util pentru următoarea rundă a supravegherii bugetare.

(38) Consiliul ia act de descrierea de către Comisie a nevoilor și intențiilor în materie de reforme și investiții, ca răspuns la principalele provocări identificate în contextul semestrului european, și subliniază importanța asigurării realizării unor astfel de reforme și investiții. Pe baza rapoartelor prezentate de Comisie, Consiliul va evalua aceste reforme și investiții și va monitoriza implementarea lor, în cadrul semestrului european.

(39) Consiliul așteaptă cu interes rapoartele anuale ale Poloniei privind progresele înregistrate, care trebuie să conțină în special informații cu privire la progresele înregistrate în privința implementării traiectoriei cheltuielilor nete stabilită de Consiliu și a implementării unor reforme și investiții mai ample în contextul semestrului european.

(40) În conformitate cu articolul 17 din Regulamentul (UE) 2024/1263, Consiliul ar trebui să recomande Poloniei traiectoria cheltuielilor nete stabilită în plan.

RECOMANDĂ ca Polonia:

1. să se asigure că creșterea cheltuielilor nete nu depășește valorile maxime stabilite în anexa I la prezenta recomandare;

Adoptată la Bruxelles, 21 ianuarie 2025.

Pentru Consiliu

Președintele

A. DOMAŃSKI

ANEXA I

Ratele maxime de creștere a cheltuielilor nete
(rate de creștere anuale și cumulate, în termeni nominali)

Polonia

Anii		2025	2026	2027	2028
Rate de creștere (%)	Anuale	6,3	4,4	4,0	3,5
	Cumulate (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Ratele de creștere cumulate se calculează în raport cu anul de bază 2023. Ratele de creștere cumulate sunt utilizate în monitorizarea anuală a conformității ex-post în contul de control.