C/2025/642

10.2.2025

ODPORÚČANIE RADY,

z 21. januára 2025,

ktorým sa schvaľuje národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Poľska

(C/2025/642)

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 121,

so zreteľom na nariadenie (EÚ) 2024/1263, a najmä na jeho článok 17,

so zreteľom na odporúčanie Komisie,

keďže:

VŠEOBECNÉ ÚVAHY

(1) Zreformovaný rámec správy hospodárskych záležitostí EÚ nadobudol účinnosť 30. apríla 2024. Hlavným prvkom zreformovaného rámca správy hospodárskych záležitostí EÚ je nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade ([1]) spolu so zmeneným nariadením (ES) č. 1467/97 o vykonaní postupu pri nadmernom schodku ([2]) a zmenenou smernicou Rady 2011/85/EÚ o rozpočtových rámcoch členských štátov ([3]). Cieľom tohto rámca je podporovať zdravé a udržateľné verejné financie, udržateľný a inkluzívny rast a odolnosť prostredníctvom reforiem a investícií a predchádzať nadmerným deficitom. Podporuje sa ním aj preberanie zodpovednosti zo strany členských štátov s dôraznejším zameraním na strednodobý horizont, sprevádzané účinnejším a koherentnejším presadzovaním pravidiel.

(2) Stredobodom nového rámca správy hospodárskych záležitostí sú národné strednodobé fiškálno-štrukturálne plány, ktoré predkladajú členské štáty Rade a Komisii. Plánmi sa majú dosiahnuť dva ciele: i) zabezpečiť, okrem iného, aby mal verejný dlh na konci obdobia úprav hodnoverne klesajúcu trajektóriu alebo aby zostal na obozretnej úrovni a aby sa deficit verejných financií znížil pod referenčnú hodnotu 3 % HDP a udržal sa v strednodobom horizonte pod touto hodnotou, a ii) zabezpečiť, aby sa zrealizovali reformy a investície reagujúce na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra a týkajúce sa spoločných priorít EÚ. V každom pláne sa má na tento účel uviesť strednodobý záväzok k trajektórii vývoja čistých výdavkov ([4]), ktorým sa účinne zavádza rozpočtové obmedzenie na obdobie trvania plánu vzťahujúce sa na štyri alebo päť rokov (v závislosti od bežnej dĺžky volebného obdobia v danom členskom štáte). Okrem toho by sa malo v pláne vysvetliť, ako členský štát zabezpečí realizáciu reforiem a investícií reagujúcich na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra, a to najmä v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny (vrátane odporúčaní týkajúcich sa v príslušných prípadoch prípadného postupu pri makroekonomických nerovnováhach), a ako budú členské štáty riešiť v pláne spoločné priority Únie. Obdobie fiškálnej úpravy sa vzťahuje na obdobie štyroch rokov, ktoré možno predĺžiť najviac o tri roky, ak sa členský štát zaviaže, že zrealizuje súbor príslušných reforiem a investícií, ktoré spĺňajú kritériá stanovené v nariadení (EÚ) 2024/1263.

([1]) Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1263 z 29. apríla 2024 o účinnej koordinácii hospodárskych politík a mnohostrannom rozpočtovom dohľade a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1466/97 (Ú. v. EÚ L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Nariadenie Rady (EÚ) 2024/1264 z 29. apríla 2024, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 1467/97 o urýchľovaní a objasňovaní vykonania postupu pri nadmernom schodku (Ú. v. EÚ L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Smernica Rady (EÚ) 2024/1265 z 29. apríla 2024, ktorou sa mení smernica 2011/85/EÚ o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov (Ú. v. EÚ L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Ide o čisté výdavky v zmysle vymedzenia v článku 2 nariadenia (EÚ) 2024/1263, t. j. výdavky verejnej správy bez i) úrokových výdavkov, ii) diskrečných príjmových opatrení, iii) výdavkov na programy Únie plne kryté príjmami z fondov Únie, iv) vnútroštátnych výdavkov na spolufinancovanie programov financovaných Úniou, v) cyklických prvkov výdavkov na dávky v nezamestnanosti a vi) jednorazových a iných dočasných opatrení.

(3) Po predložení plánu má Komisia posúdiť, či plán spĺňa požiadavky nariadenia (EÚ) 2024/1263.

(4) Na základe odporúčania Komisie má Rada následne prijať odporúčanie, v ktorom stanoví trajektóriu vývoja čistých výdavkov dotknutého členského štátu a v príslušných prípadoch schváli súbor reformných a investičných záväzkov, ktoré opodstatňujú predĺženie obdobia fiškálnych úprav.

ÚVAHY TÝKAJÚCE SA NÁRODNÉHO STREDNODOBÉHO FIŠKÁLNO-ŠTRUKTURÁLNEHO PLÁNU POĽSKA

(5) Poľsko svoj národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán predložilo Rade a Komisii 9. októbra 2024. Predložilo ho po predĺžení lehoty stanovenej v článku 36 nariadenia (EÚ) 2024/1263, ku ktorému došlo po dohode s Komisiou vzhľadom na dôvody uvedené Poľskom.

Postup pred predložením plánu

(6) S cieľom vytvoriť rámec pre dialóg vedúci k predloženiu národných strednodobých fiškálno-štrukturálnych plánov Komisia 21. júna 2024 zaslala Poľsku referenčnú trajektóriu ([5]) podľa článku 9 nariadenia (EÚ) 2024/1263. Referenčnú trajektóriu Komisia uverejnila 9. októbra 2024 ([6]). Referenčná trajektória sa zakladá na riziku a zabezpečuje, aby mal verejný dlh na konci obdobia fiškálnych úprav a v prípade neprijatia ďalších rozpočtových opatrení po tomto období úprav hodnoverne klesajúcu trajektóriu alebo aby zostal na obozretnej úrovni v strednodobom horizonte a aby sa deficit verejných financií počas obdobia úprav znížil pod úroveň 3 % HDP a udržal sa v strednodobom horizonte pod touto referenčnou hodnotou. Strednodobý horizont je vymedzený ako desaťročné obdobie po skončení obdobia úprav. V súlade s článkom 6 písm. d) a článkami 7 a 8 nariadenia (EÚ) 2024/1263 je referenčná trajektória v súlade aj s referenčnou hodnotou pre deficit, ochranným opatrením týkajúcim sa udržateľnosti dlhovej služby a ochranným opatrením týkajúcim sa odolnosti deficitu. V referenčnej trajektórii Poľska sa stanovuje, že na základe predpokladov Komisie, ktoré tvoria základ pre predbežné usmernenia zaslané v júni 2024, a vychádzajúc zo štvorročného obdobia úprav by rast čistých výdavkov nemal presahovať hodnoty uvedené v tabuľke 1. To zodpovedá priemernému rastu čistých výdavkov o 4,5 % za obdobie úprav (2025 – 2028).

Tabuľka 1: Referenčná trajektória, ktorú Komisia poskytla Poľsku 21. júna 2024

	2025	2026	2027	2028	Priemer 2025 – 2028
Maximálny rast čistých výdavkov (ročný, v %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Zdroj: výpočty Komisie.

(7) V súlade s článkom 12 nariadenia (EÚ) 2024/1263 viedlo Poľsko od júla do októbra 2024 s Komisiou technický dialóg. Dialóg bol zameraný na trajektóriu vývoja čistých výdavkov, ktorú plánuje Poľsko, a na jej východiskové predpoklady (najmä potenciálny HDP, úrokové sadzby, deflátor HDP a fiškálne multiplikátory), na výnimku z ochranného opatrenia zakazujúceho odloženie úsilia, ako aj na plánovanú realizáciu reforiem a investícií reagujúcich na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra a spoločné priority Únie v oblasti spravodlivej zelenej a digitálnej transformácie, sociálnej a hospodárskej odolnosti, energetickej bezpečnosti a budovania obranných spôsobilostí.

(8) Podľa informácií, ktoré Poľsko poskytlo vo svojom pláne, sa pred predložením neuskutočnil proces konzultácií s príslušnými vnútroštátnymi zainteresovanými stranami (vrátane sociálnych partnerov), ako sa stanovuje v článku 11 ods. 3 nariadenia (EÚ) 2024/1263, v súlade s prechodnými ustanoveniami uvedenými v článku 36

([5]) Predbežné usmernenia zaslané členským štátom a Hospodárskemu a finančnému výboru zahŕňajú trajektórie s predĺžením obdobia úprav a bez predĺženia obdobia úprav (v trvaní 4, resp. 7 rokov). Zahŕňa aj pôvodné hlavné podmienky a východiskové predpoklady použité v rámci, ktorý Komisia stanovila pre strednodobú projekciu verejného dlhu. Referenčná trajektória bola vypočítaná na základe metodiky opísanej v *Monitore udržateľnosti dlhovej služby 2023* vypracovanom Komisiou (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Vychádza z prognózy Európskej komisie z jari 2024 a jej strednodobého predĺženia až do roku 2033, pričom dlhodobý rast HDP a náklady spojené so starnutím obyvateľstva sú v súlade so spoločnou *správou* Komisie a Rady *o starnutí obyvateľstva z roku 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.

ods. 1 písm. c) nariadenia (EÚ) 2024/1263. Podľa informácií, ktoré Poľsko poskytlo vo svojom pláne, sa v septembri 2024 zároveň zapojilo do diskusie o navrhovaných reformách a investíciách so zástupcami občianskej spoločnosti a sociálnymi partnermi v rámci národnej skupiny *ad hoc* Európsky semester.

Iné súvisiace procesy

(9) Rada 26. júla 2024 konštatovala, že v Poľsku existuje z dôvodu nedodržania kritéria deficitu nadmerný deficit. ([7]) Toto odporúčanie sa predkladá v rovnakom čase ako odporúčanie Rady podľa článku 126 ods. 7 ZFEÚ, ktorého cieľom je odstrániť v Poľsku nadmerný deficit verejných financií ([8]). Súčasné prijatie týchto odporúčaní, ktoré je prispôsobené prechodu na nový rámec správy hospodárskych záležitostí a ktoré je týmto prechodom odôvodnené, zabezpečuje súlad medzi odporúčanými postupmi úprav.

(10) Rada 21. októbra 2024 adresovala Poľsku súbor odporúčaní v kontexte európskeho semestra ([9]).

ZHRNUTIE PLÁNU A JEHO POSÚDENIE KOMISIOU

(11) V súlade s článkom 16 nariadenia (EÚ) 2024/1263 Komisia posúdila plán takto:

Kontext: makroekonomická a fiškálna situácia a výhľad

(12) Hospodárska činnosť v Poľsku v roku 2023 vzrástla o 0,1 % vďaka pozitívnemu čistému vývozu a rastúcim investíciám, zatiaľ čo zásoby a súkromná spotreba prispeli negatívne. Podľa prognózy Európskej komisie z jesene 2024 sa očakáva, že hospodárstvo v roku 2024 vzrastie o 3,0 % vďaka silnej súkromnej a verejnej spotrebe, ako aj vďaka pozitívnemu príspevku investícií. V roku 2025 sa má reálny HDP zvýšiť o 3,6 %, keďže rast spotreby zostane silný a investície sa zrýchlia. Očakáva sa, že v roku 2026 sa reálny HDP zvýši o 3,1 % vďaka pozitívnemu príspevku súkromnej a verejnej spotreby, ako aj investícií. Počas prognózovaného obdobia (t. j. 2024 – 2026) sa očakáva, že potenciálny HDP sa v Poľsku zvýši na úroveň mierne pod 3 %, čo je slabšie ako v predchádzajúcich rokoch, a to v dôsledku nižšieho príspevku práce. Miera nezamestnanosti bola v roku 2023 na úrovni 2,8 % a Komisia predpokladá, že v roku 2024 dosiahne úroveň 2,9 %, v roku 2025 2,8 % a v roku 2026 2,7 %. Predpokladá sa, že inflácia (deflátor HDP) sa v roku 2024 zníži z 9,5 % zaznamenaných v roku 2023 na 3,9 % a že v roku 2025 dosiahne 4,6 % a v roku 2026 dosiahne 3,0 %.

(13) Pokiaľ ide o fiškálny vývoj, deficit verejných financií Poľska v roku 2023 predstavoval 5,3 % HDP. Podľa prognózy Európskej komisie z jesene 2024 sa predpokladá, že v roku 2024 dosiahne 5,8 % HDP, pričom v roku 2025 sa zníži na 5,6 % HDP a v roku 2026 za predpokladu nezmenenej politiky na 5,3 %. Prognóza Európskej komisie z jesene 2024 zahŕňa návrh rozpočtu Poľska na rok 2025, ktorý vláda predložila národnému parlamentu v septembri. Verejný dlh dosahoval na konci roka 2023 úroveň 49,7 % HDP. Podľa prognózy Európskej komisie z jesene 2024 sa má miera zadlženosti na konci roka 2024 zvýšiť na 54,7 % HDP. Predpokladá sa, že na konci roka 2025 sa zvýši na úroveň 58,9 % a na konci roka 2026 na úroveň 62,4 % HDP. Vo fiškálnej prognóze Komisie sa záväzky uvedené v strednodobých plánoch nezohľadňujú, pokiaľ nie sú podložené dôveryhodne oznámenými a dostatočne špecifikovanými konkrétnymi opatreniami v príslušných oblastiach politiky.

Trajektória vývoja čistých výdavkov a hlavné makroekonomické predpoklady v pláne

(14) Národný strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Poľska sa vzťahuje na obdobie 2025 – 2028 a predstavuje fiškálne úpravy v priebehu štyroch rokov.

(15) Plán obsahuje všetky informácie požadované podľa článku 13 nariadenia (EÚ) 2024/1263.

(16) Plán sa zaväzuje k trajektórii vývoja čistých výdavkov uvedenej v tabuľke 2, ktorá zodpovedá priemernému rastu čistých výdavkov vo výške 4,5 % v priebehu rokov 2025 – 2028. Priemerný rast čistých výdavkov uvedený v pláne počas obdobia úprav (2025 – 2028) je vo všeobecnosti v súlade s ([10]) priemerným rastom čistých výdavkov v referenčnej trajektórii, ktorú Komisia predložila 21. júna 2024. V pláne sa predpokladá, že rast potenciálneho HDP sa zníži z úrovne 3,2 % v roku 2024 a z úrovne 3,3 % v roku 2025 na úroveň 1,6 % v roku 2028. Okrem toho sa

([7]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.
([8]) Odporúčanie na odporúčanie Rady s cieľom odstrániť nadmerný deficit v Poľsku, 26.11.2024, [COM(2024) 956 final].
([9]) Odporúčanie Rady z 21. októbra 2024 k hospodárskej politike, rozpočtovej politike, politike zamestnanosti a štrukturálnej politike Poľska.
([10]) Rozdiel nie je z dôvodu zaokrúhľovania badateľný.

v pláne očakáva, že miera rastu deflátora HDP stúpne z 3,6 % v roku 2024 na 5,0 % v roku 2025 a následne postupne klesne na 4,7 % v roku 2026, 4,3 % v roku 2027 a 4,0 % v roku 2028.

Tabuľka 2: Trajektória vývoja čistých výdavkov a hlavné predpoklady v pláne Poľska

	2024	2025	2026	2027	2028	Priemer za obdobie platnosti plánu 2025 – 2028
Rast čistých výdavkov (ročný, v %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Rast čistých výdavkov (kumulatívny, od východiskového roka 2023, v %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	neuvádza sa
Rast potenciálneho HDP (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflácia (rast deflátora HDP) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Zdroj: strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Poľska a výpočty Komisie.

Vplyv záväzkov uvedených v pláne, ktoré sa týkajú čistých výdavkov, na verejný dlh

(17) Ak sa trajektória vývoja čistých výdavkov, ku ktorej sa Poľsko v pláne zaviazalo, a východiskové predpoklady naplnia, verejný dlh by sa podľa plánu postupne zvyšoval z 54,6 % v roku 2024 na 61,3 % HDP v roku 2027 a na konci obdobia úprav (2028) by klesol na 61,2 %, ako sa uvádza v nasledujúcej tabuľke. Po úprave sa očakáva, že v strednodobom horizonte (t. j. do roku 2038) bude miera zadlženosti podľa plánu naďalej klesať a do roku 2038 dosiahne úroveň 52,8 % HDP. Podľa plánu by sa tak verejný dlh v strednodobom horizonte dostal pod referenčnú hodnotu 60 % HDP stanovenú v zmluve. Na základe predpokladov plánu je to realistické, keďže sa predpokladá, že dlh bude do 2038 nižší ako 60 % HDP podľa všetkých deterministických záťažových testov analýzy udržateľnosti dlhovej služby vypracovanej Komisiou. Na základe záväzkov v príslušných oblastiach politiky a makroekonomických predpokladov plánu je preto trajektória vývoja čistých výdavkov uvedená v pláne v súlade s požiadavkou na dlh stanovenou v článku 6 písm. a) a článku 16 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2024/1263.

Tabuľka 3: Vývoj verejného dlhu a salda verejných financií v pláne Poľska

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Verejný dlh (% HDP)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Saldo verejných financií (% HDP)	- 5,1	- 5,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 2,9	- 2,0

Zdroj: strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Poľska.

Vplyv záväzkov uvedených v pláne, ktoré sa týkajú čistých výdavkov, na saldo verejných financií

(18) Na základe trajektórie vývoja čistých výdavkov a predpokladov uvedených v pláne by sa deficit verejných financií postupne znižoval z 5,7 % HDP v roku 2024 na 2,9 % HDP v roku 2028. Podľa plánu by tak na konci obdobia úprav (2028) saldo verejných financií nepresiahlo referenčnú hodnotu 3 % HDP. Okrem toho počas desiatich rokov nasledujúcich po období úprav (t. j. do 2038) by deficit verejných financií nepresiahol 3 % HDP. Na základe

záväzkov v príslušných oblastiach politiky a makroekonomických predpokladov uvedených v pláne je preto trajektória vývoja čistých výdavkov uvedená v pláne v súlade s požiadavkou na deficit stanovenou v článku 6 písm. b) a článku 16 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2024/1263.

Časový profil fiškálnej úpravy

(19) Časový profil fiškálnej úpravy meraný ako zmena štrukturálneho primárneho salda, ako sa opisuje v pláne, je v porovnaní s lineárnou trajektóriou vývoja, ktorá sa ako pravidlo uvádza v článku 6 písm. c) nariadenia (EÚ) 2024/1263, posunutý z roku 2025 na roky 2026 – 2028. Podľa plánu je táto výnimka z ochranného opatrenia zakazujúceho odloženie úsilia odôvodnená podľa prechodného ustanovenia v článku 36 ods. 1 písm. e) nariadenia (EÚ) 2024/1263 vyššími výdavkami financovanými prostredníctvom úverov z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti (odhadovaný nárast o 0,16 % HDP) a spolufinancovania z fondov EÚ v roku 2025 (odhadovaný nárast o 0,03 % HDP), ako aj nárastom investícií do obrany v roku 2025 (plánovaný nárast o 0,25 % HDP). Na základe záväzkov v príslušných oblastiach politiky a makroekonomických predpokladov plánu je preto trajektória vývoja čistých výdavkov uvedená v pláne v súlade s ochrannou doložkou zakazujúcou odloženie úsilia, ako sa stanovuje v článku 6 písm. c), a s prechodným ustanovením uvedeným v článku 36 ods. 1 písm. e) nariadenia (EÚ) 2024/1263.

Tabuľka 4: Vývoj štrukturálneho primárneho salda v pláne Poľska

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Štrukturálne primárne saldo (v % HDP)	- 2,5	- 2,9	- 2,6	- 1,5	- 0,5	0,4
Zmena štrukturálneho primárneho salda (percentuálne body)	neuvádza sa	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Zdroj: strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Poľska.

Súlad plánu s postupom pri nadmernom deficite

(20) Trajektória vývoja čistých výdavkov stanovená v pláne je v súlade s požiadavkami v rámci postupu pri nadmernom deficite [najmä s minimálnou ročnou štrukturálnou úpravou stanovenou v článku 3 ods. 4 treťom pododseku nariadenia Rady (ES) č. 1467/97 po posúdení plánovaného zvýšenia investícií do obrany ako závažného faktora].

Súlad plánu s ochranným opatrením týkajúcim sa odolnosti deficitu

(21) Požiadavka preventívnej časti paktu stanovená v článku 8 nariadenia (EÚ) 2024/1263, pokiaľ ide o ochranné opatrenie týkajúce sa odolnosti deficitu, ktorého cieľom je zabezpečiť spoločnú rezervu vo vzťahu k referenčnej hodnote deficitu 3 % HDP, sa na Poľsko neuplatňuje, keďže deficit sa má znížiť pod 3 % HDP až v poslednom roku obdobia úprav.

Súlad plánu s ochranným opatrením týkajúcim sa udržateľnosti dlhovej služby

(22) Podľa plánu bude verejný dlh v rokoch 2026 až 2028 v rozmedzí 60 % až 90 % HDP. Keďže by však podľa plánu deficit verejných financií v roku 2028 klesol pod 3 % HDP, čo by viedlo k zrušeniu rozhodnutia, ktorým sa konštatuje existencia nadmerného deficitu v roku po skončení obdobia úprav, ochranné opatrenie týkajúce sa udržateľnosti dlhovej služby sa počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje plán, neuplatňuje.

Makroekonomické predpoklady plánu

(23) Plán vychádza zo súboru predpokladov, ktoré sa líšia od predpokladov Komisie zaslaných Poľsku 21. júna 2024. Konkrétne sa v pláne používajú rôzne predpoklady pre deväť premenných, a to východiskový bod (saldo verejných financií v roku 2024), rast potenciálneho HDP, deflátor HDP v rokoch 2024 a 2025, rast reálneho HDP v rokoch 2024 a 2025, úrokové sadzby, štruktúra dlhu, fiškálny multiplikátor, zosúladenie dlhu a deficitu, a plán zahŕňa profil odložených úprav. Posúdenie týchto odlišností sa uvádza ďalej v texte. Ďalej v texte sú uvedené rozdiely v predpokladoch, ktoré majú najväčší vplyv na priemerný rast čistých výdavkov, pričom sa každý rozdiel v predpokladoch posudzuje samostatne.

— V pláne sa predpokladá horšia východisková pozícia v porovnaní s predpokladom Komisie. V predbežných usmerneniach bolo štrukturálne primárne saldo - 2,6 % HDP a v pláne je - 2,9 % HDP. Nižšie štrukturálne primárne saldo v pláne odráža horší rozpočtový výsledok v prvých troch štvrťrokoch roka 2024 v dôsledku nižšieho plnenia príjmov, než sa očakávalo, najmä z DPH a z dane z príjmov právnických osôb, ako aj v dôsledku vyšších výdavkov, než sa očakávalo. Tento predpoklad sa teda považuje za riadne odôvodnený a prispieva k tomu, že priemerný rast čistých výdavkov v pláne je počas obdobia úprav nižší ako podľa predpokladov Komisie.

— V pláne sa predpokladá, že deflátor HDP dosiahne úroveň 3,6 % HDP v roku 2024, 5,0 % v roku 2025, 4,7 % v roku 2026, 4,3 % v roku 2027 a 4,0 % v roku 2028. To prispieva k tomu, že priemerný rast čistých výdavkov v pláne je počas obdobia úprav vyšší ako podľa predpokladov Komisie. V predbežných usmerneniach Komisia predpokladala, že deflátor HDP dosiahne úroveň 4,5 % v roku 2024 a 4,2 % v roku 2025. V rozdiele medzi plánom a predbežnými usmerneniami sa odráža revidovaný časový harmonogram úplného ukončenia podporných opatrení v oblasti energetiky, ktoré sa podľa predchádzajúcich predpokladov malo uskutočniť v júli 2024, ale podľa platných poľských právnych predpisov sa odkladá na január 2025, ako je vysvetlené v pláne a je zároveň v súlade s prognózou Komisie z jesene 2024. Prognózy rastu deflátora HDP na zostávajúce roky plánu sú trochu nižšie, než by vyplývalo z pravidla strednodobej konvergencie z vyššej východiskovej hodnoty na rok 2025. Celkovo sa tento predpoklad preto považuje za riadne odôvodnený.

— V pláne sa predpokladá, že nominálne implicitné úrokové sadzby dosiahnu úroveň 4,9 % HDP v roku 2024, 5,2 % v roku 2025, 4,6 % v roku 2026, 4,5 % v roku 2027 a 4,4 % v roku 2028. To prispieva k tomu, že priemerný rast čistých výdavkov v pláne je počas obdobia úprav vyšší ako podľa predpokladov Komisie. V predbežných usmerneniach Komisie sa predpokladalo, že nominálne implicitné úrokové sadzby dosiahnu v roku 2024 úroveň 4,8 %, v roku 2025 úroveň 4,8 %, v roku 2026 úroveň 5,1 %, v roku 2027 úroveň 5,2 % a v roku 2028 úroveň 5,4 %. Nižšie implicitné nominálne úrokové sadzby uvedené v pláne odrážajú nižšie trhové úrokové sadzby, vyšší podiel dlhopisov s krátkodobými trhovými úrokovými sadzbami, ktorý má odrážať značný objem dlhodobých dlhopisov emitovaných s pohyblivými úrokovými sadzbami, očakávané uvoľnenie základnej úrokovej sadzby od roku 2025 a veľmi krátku splatnosť poľského verejného dlhu. Predpoklad plánu sa celkovo považuje za riadne odôvodnený vďaka použitiu aktuálnejších trhových údajov, rozkladu dlhu na menšie časti a faktorom špecifickým pre Poľsko, ktoré sú pre prognózy dlhu relevantné.

— Ako už bolo uvedené, v pláne sa predpokladá časový profil fiškálnej úpravy meraný ako zmena štrukturálneho primárneho salda, ktorá je odložená na roky 2026 – 2028. To prispieva k tomu, že priemerný rast čistých výdavkov v pláne je počas obdobia úprav nižší ako podľa predpokladov Komisie. Tento rozdiel vyplýva z dôvodov uvedených v odôvodnení 19. Miera rastu čistých výdavkov v roku 2025, ku ktorej sa Poľsko zaviazalo, zároveň znamená väčšie zlepšenie štrukturálneho primárneho salda v roku 2025, než sa uvádza v pláne založenom na rámci Komisie pre strednodobú projekciu verejného dlhu. Tento predpoklad sa preto považuje za riadne odôvodnený.

Po dôkladnej úvahe možno konštatovať, že vplyv riadne odôvodnených predpokladov neutralizuje vplyv horšej východiskovej fiškálnej pozície na priemerný rast čistých výdavkov. Hoci zvyšné rozdiely v predpokladoch nie sú vždy v súlade so spoločným rámcom analýzy udržateľnosti dlhovej služby, nemajú veľký vplyv na priemerný rast čistých výdavkov v porovnaní s predpokladmi Komisie. Komisia zohľadní uvedené posúdenie predpokladov plánu pri svojich budúcich posúdeniach súladu s trajektóriou vývoja čistých výdavkov.

Fiškálna stratégia v pláne

(24) Podľa orientačnej fiškálnej stratégie uvedenej v pláne sa záväzky, ktoré sa vzťahujú na čisté výdavky, splnia obmedzovaním výdavkov a diskrečným zvyšovaním príjmov. Plánovaná fiškálna konsolidácia v roku 2025 vychádza z plánovaných výdavkov a príjmov, ktoré sú uvedené v návrhu rozpočtu na rok 2025. Zahŕňa fiškálny vplyv fixných prahových hodnôt dane z príjmov fyzických osôb, zvýšenie spotrebných daní, zrušenie nižšej sadzby DPH na potraviny, zrušenie podporných opatrení v oblasti energetiky, ktoré boli predĺžené do konca roka 2024, a zmrazenie nominálnej hodnoty niektorých sociálnych dávok (vrátane programov Rodina 800 Plus a Aktívny rodič). V nasledujúcich troch rokoch plánu sa má fiškálna konsolidácia dosiahnuť opatreniami na strane príjmov aj výdavkov približne s rovnakým príspevkom na každej strane. V rokoch 2026 – 2028 medzi hlavné príjmové opatrenia bude patriť pokračujúce zmrazenie nominálnych prahových hodnôt dane z príjmov fyzických osôb a zvýšenie spotrebných daní z alkoholu a tabaku. Na strane výdavkov sú hlavnými opatreniami obmedzenie

nominálneho *rastu* medzispotreby verejnej správy a dávok sociálneho zabezpečenia bez dôchodkov. Špecifikácia politických opatrení, ktoré sa majú prijať, sa potvrdí alebo upraví a vyčísli v ročných rozpočtoch. Vykonávanie orientačnej fiškálnej stratégie uvedenej v pláne zároveň ohrozujú riziká, ktoré vyplývajú z rizík pre makroekonomické predpoklady, z ktorých plán vychádza, zo zvýšenia potrieb výdavkov na obranu, ktoré môžu znamenať obmedzenie v iných čistých výdavkových položkách. V rozpočte na rok 2025, ktorý vláda predložila národnému parlamentu v septembri 2024, sa uvádzajú politické opatrenia, ktorými sa dosiahne splnenie záväzku čistých výdavkov na rok 2025.

Zámery týkajúce sa reforiem a investícií uvedené v pláne, ktorými sa reaguje na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra a ktorými sa riešia spoločné priority Únie.

(25) V pláne sa opisujú zámery týkajúce sa reforiem a investícií s cieľom reagovať na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra, najmä v odporúčaniach pre jednotlivé krajiny, a s cieľom riešiť spoločné priority EÚ. Plán zahŕňa 14 reforiem a investícií zameraných na spoločné priority EÚ, z ktorých 11 je finančne podporovaných z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti a šesť z fondov politiky súdržnosti.

(26) Pokiaľ ide o spoločnú prioritu spočívajúcu v spravodlivej zelenej a digitálnej transformácii vrátane cieľov v oblasti klímy stanovených v nariadení (EÚ) 2021/1119, plán zahŕňa investície do vysokorýchlostného internetu, robotizácie a digitalizácie podnikov, digitálnej transformácie podnikov prostredníctvom využívania cloud computingu, ako aj reformy týkajúce sa zelenej transformácie v mestských oblastiach a kvality vody určenej na ľudskú spotrebu a investícií do udržateľného využívania vodných zdrojov vo vidieckych oblastiach. Cieľom týchto opatrení je riešiť výzvy uvedené v odporúčaniach pre Poľsko, najmä tie, ktoré sa týkajú digitalizácie podnikov (odporúčané v rokoch 2024 a 2022), inovácií (2022 a 2019), ako aj vodných zdrojov (2024).

(27) Pokiaľ ide o spoločnú prioritu spočívajúcu v sociálnej a hospodárskej odolnosti vrátane Európskeho piliera sociálnych práv, plán zahŕňa reformu, ktorá by mala podľa očakávaní podporiť inovácie a konkurencieschopnosť hospodárstva prostredníctvom silnejšej ochrany priemyselného vlastníctva a opatrení na zlepšenie prístupu malých a stredných podnikov k verejnému obstarávaniu, ako aj reformu systému dlhodobej starostlivosti. Cieľom týchto opatrení je riešiť výzvy uvedené v odporúčaniach pre Poľsko, najmä tie, ktoré sa týkajú dlhodobej starostlivosti (odporúčané v rokoch 2024, 2022 a 2019), ako aj verejného obstarávania (2024).

(28) Pokiaľ ide o spoločnú prioritu spočívajúcu v energetickej bezpečnosti, plán zahŕňa reformu v oblasti veternej energie, ako aj investície do veterných elektrární na mori, systémov uskladňovania energie, vodíkových technológií, energetickej infraštruktúry, ako aj opatrení na podporu energetickej efektívnosti a obnoviteľných zdrojov energie. Cieľom týchto opatrení je riešiť výzvy uvedené v odporúčaniach pre Poľsko, najmä tie, ktoré sa týkajú diaľkového vykurovania (odporúčané v roku 2024), energie z obnoviteľných zdrojov a energetickej efektívnosti (2023 a 2022) a energetickej infraštruktúry (2019).

(29) Pokiaľ ide o spoločnú prioritu spočívajúcu v obranných spôsobilostiach, plán obsahuje informácie o investíciách do posilnenia obrannej kapacity Poľska, ktoré sú prezentované v kontexte EÚ a NATO. Výdavky na obranu sa majú zvýšiť z 2,6 % HDP v roku 2024 na 2,8 % HDP v roku 2025 vrátane zvýšenia vojenských investícií o 0,25 percentuálneho bodu (z 0,7 % HDP na 0,9 % HDP). V nasledujúcich rokoch obdobia úprav sa výdavky na obranu stanovia na úrovni minimálne 3 % HDP (v hotovostnom vyjadrení), ako sa to vyžaduje vo vnútroštátnych právnych predpisoch.

(30) V pláne sa uvádzajú informácie o súlade a vo vhodných prípadoch komplementarite s fondmi politiky súdržnosti, ako aj s plánom obnovy a odolnosti Poľska. Veľká časť opatrení zahrnutých v pláne je financovaná z prostriedkov v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Opatrenia, ktoré sa netýkajú plánu obnovy a odolnosti, sa týkajú ochrany priemyselného vlastníctva, posilnenia verejného obstarávania a vody určenej na ľudskú spotrebu. Päť opatrení navyše využíva financovanie z fondov politiky súdržnosti a jedno opatrenie okrem toho využíva spoločnú poľnohospodársku politiku.

(31) V pláne sa uvádza prehľad potrieb Poľska v oblasti verejných investícií z hľadiska spoločných priorít EÚ. Pokiaľ ide o spravodlivú zelenú a digitálnu transformáciu, ako aj o energetickú bezpečnosť, v pláne sa pripomínajú zistenia správy o budúcnosti európskej konkurencieschopnosti ([11]), v ktorej sa zdôrazňuje potreba investícií na zníženie cien energie, a to aj prostredníctvom investícií v rámci plánu obnovy a odolnosti do výroby a skladovania čistého vodíka a budovania veterných parkov, ako aj potreba zlepšiť digitálne zručnosti a prístup k vysokorýchlostnému internetu. Pokiaľ ide o sociálnu a hospodársku odolnosť, v pláne sa zdôrazňuje potreba dosiahnuť väčšiu hospodársku

([11]) Draghi, M., *The future of European competitiveness* (Budúcnosť európskej konkurencieschopnosti), Európska komisia, september 2024.

nezávislosť, a to aj prostredníctvom zaistenia bezpečnosti dodávateľských reťazcov kľúčových kritických surovín a polovodičov. V pláne sa takisto vysvetľuje, že v prípade niektorých verejných politík vrátane politiky v oblasti energetiky, zdravia, sociálnej politiky a politiky vzdelávania prebieha preskúmanie reforiem a investícií, čo obmedzuje priestor na presnejšie posúdenie investičných potrieb do roku 2028. Pokiaľ ide o budovanie obranných spôsobilostí, plán zahŕňa zvýšenie výdavkov na obranu nad úroveň 2 % HDP v súlade so záväzkami voči NATO. V pláne sa uvádzajú aj meniace sa vonkajšie podmienky vrátane útočnej vojny Ruska a vznikajúce strategické priority EÚ a z nich vyplývajúce investičné potreby.

Záver posúdenia Komisie

(32) Komisia celkovo zastáva názor, že plán Poľska spĺňa požiadavky nariadenia (EÚ) 2024/1263.

CELKOVÝ ZÁVER RADY

(33) Rada víta strednodobý fiškálno-štrukturálny plán Poľska a domnieva sa, že jeho úplné vykonávanie by prispelo k zabezpečeniu zdravých verejných financií a podpore udržateľnosti verejného dlhu, ako aj udržateľného a inkluzívneho rastu.

(34) Rada berie na vedomie posúdenie plánu zo strany Komisie. Rada však vyzýva Komisiu, aby predložila svoje posúdenie budúcich plánov v samostatnom dokumente, ktorý neobsahuje odporúčania Komisie na odporúčania Rady.

(35) Rada berie na vedomie posúdenie Komisie týkajúce sa trajektórie vývoja čistých výdavkov a hlavných makroekonomických predpokladov uvedených v pláne, a to aj vo vzťahu k predchádzajúcim usmerneniam Komisie, ako aj dôsledky trajektórie vývoja čistých výdavkov plánu pre deficit verejných financií a verejný dlh. Rada berie na vedomie posúdenie Komisie, že makroekonomické a fiškálne predpoklady, hoci sa v niektorých prípadoch líšia od predpokladov Komisie, vrátane zohľadnenia aktualizovaných makroekonomických a fiškálnych údajov, sú celkovo riadne odôvodnené a podložené spoľahlivými hospodárskymi argumentmi. Rada berie na vedomie širokú fiškálnu stratégiu plánu a riziká ohrozujúce výhľad, ktoré by mohli ovplyvniť naplnenie makroekonomického scenára a východiskové predpoklady a plnenie trajektórie vývoja čistých výdavkov uvedenej v pláne. Rada víta skutočnosť, že relevantné zainteresované strany sa pred predložením plánu zapojili do spolupráce na vnútroštátnej úrovni. Rada tiež konštatuje, že geopolitické riziká môžu vyvíjať tlak na výdavky na obranu. Rada predovšetkým konštatuje, že zhoršujúce sa bezpečnostné prostredie v dôsledku útočnej vojny Ruska proti Ukrajine má vplyv na hospodárstvo s dôsledkami pre verejné financie v Poľsku.

(36) Rada očakáva, že Poľsko bude pripravené upraviť svoju fiškálnu stratégiu podľa potreby s cieľom zabezpečiť dodržanie trajektórie vývoja čistých výdavkov. Rada sa rozhodla pozorne monitorovať hospodársky a fiškálny vývoj vrátane vývoja, z ktorého vychádza scenár plánu.

(37) Rada sa domnieva, že ďalšie rokovania s cieľom dosiahnuť spoločnú dohodu o vplyvoch kumulatívnych mier rastu čistých výdavkov na každoročný dohľad by sa mali uskutočniť včas pred ďalším kolom fiškálneho dohľadu.

(38) Rada berie na vedomie opis Komisie týkajúci sa reforiem a investičných potrieb a zámerov, ktoré reagujú na hlavné výzvy identifikované v kontexte európskeho semestra, a zdôrazňuje, že je dôležité zabezpečiť realizáciu takýchto reforiem a investícií. Rada na základe správ predložených Komisiou posúdi takéto reformy a investície a bude monitorovať ich vykonávanie v rámci európskeho semestra.

(39) Rada so záujmom očakáva výročné správy Poľska o pokroku, ktoré majú obsahovať najmä informácie o pokroku pri vykonávaní trajektórie vývoja čistých výdavkov stanovenej Radou a pri vykonávaní širších reforiem a investícií v kontexte európskeho semestra.

(40) V súlade s článkom 17 nariadenia (EÚ) 2024/1263 by Rada mala Poľsku odporučiť trajektóriu vývoja čistých výdavkov, ako sa stanovuje v pláne,

TÝMTO ODPORÚČA Poľsku:

1. zabezpečiť, aby rast čistých výdavkov nepresiahol maximálne hodnoty stanovené v prílohe I k tomuto odporúčaniu.

V Bruseli 21. januára 2025

Za Radu

predseda

A. DOMAŃSKI

PRÍLOHA I

Maximálne miery rastu čistých výdavkov
(ročná a kumulatívna miera rastu, v nominálnom vyjadrení)

Poľsko

Roky		2025	2026	2027	2028
Miera rastu (%)	ročná	6,3	4,4	4,0	3,5
	kumulatívna (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Kumulatívne miery rastu sa vypočítajú vo vzťahu k základnému roku 2023. Kumulatívne miery rastu sa používajú pri ročnom monitorovaní súladu *ex post* na kontrolnom účte.