Uradni list
Evropske unije

SL
Serija C

C/2025/642

10.2.2025

PRIPOROČILO SVETA

z dne 21. januarja 2025

o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Poljske

(C/2025/642)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 121 Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 in zlasti člena 17 Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

SPLOŠNE UGOTOVITVE

(1) 30. aprila 2024 je začel veljati prenovljeni okvir ekonomskega upravljanja EU. Osrednji elementi prenovljenega okvira ekonomskega upravljanja EU so Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ([1]) skupaj s spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ([2]) in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic ([3]). Cilj okvira je spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, z reformami in naložbami pa trajnostno in vključujočo rast in odpornost, ter preprečiti čezmerni primanjkljaj. Okvir spodbuja tudi nacionalno odgovornost in je srednjeročno bolj usmerjen ob učinkovitejšem in doslednejšem izvrševanju pravil.

(2) V središču novega okvira ekonomskega upravljanja so nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti, ki jih države članice predložijo Svetu in Komisiji. Načrti morajo izpolniti dva cilja: (i) zagotoviti, da se bo med drugim dolg sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja verjetno zmanjševal ali ostal na preudarni ravni ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša in ohranja pod referenčno vrednostjo 3 % BDP, ter (ii) zagotoviti izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, in obravnavati skupne prednostne naloge EU. V ta namen mora biti v vsakem načrtu predstavljena srednjeročna zaveza za pot gibanja očiščenih odhodkov ([4]), ki dejansko določa proračunsko omejitev v času trajanja načrta, ki zajema štiri- ali petletno obdobje (odvisno od trajanja rednega zakonodajnega obdobja v državi članici). Poleg tega je treba v načrtu pojasniti, kako bo država članica zagotovila izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo (vključno s tistimi, ki se nanašajo na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, če je ustrezno), in kako bo država članica obravnavala skupne prednostne naloge Unije. Obdobje za fiskalno prilagoditev traja štiri leta in se lahko podaljša za največ tri leta, če se država članica zaveže, da bo izvedla sklop ustreznih reform in naložb, ki izpolnjujejo merila iz Uredbe (EU) 2024/1263.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe (EU) 2024/1263, tj. javnofinančni odhodki brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

(3) Komisija mora po predložitvi načrta oceniti, ali načrt izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(4) Svet mora nato na priporočilo Komisije sprejeti priporočilo, v katerem določi pot gibanja očiščenih odhodkov za zadevno državo članico in po potrebi potrdi sklop zavez v zvezi z reformami in naložbami, na katerih temelji podaljšanje obdobja fiskalne prilagoditve.

UGOTOVITVE V ZVEZI Z NACIONALNIM SREDNJEROČNIM FISKALNO-STRUKTURNIM NAČRTOM POLJSKE

(5) Poljska je 9. oktobra 2024 Svetu in Komisiji predložila nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Načrt je bil po dogovoru s Komisijo glede na razloge, ki jih je podala Poljska, predložen po podaljšanju roka, določenega v členu 36 Uredbe (EU) 2024/1263.

Postopek pred predložitvijo načrta

(6) Da bi Komisija določila okvir za dialog, ki vodi do predložitve nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov, je 21. junija 2024 Poljski poslala referenčno smer ([5]) v skladu s členom 9 Uredbe (EU) 2024/1263. Komisija je referenčno smer objavila 9. oktobra 2024 ([6]). Referenčna smer temelji na tveganjih in zagotavlja, da se do konca obdobja fiskalne prilagoditve in ob odsotnosti nadaljnjih proračunskih ukrepov po prilagoditvenem obdobju dolg sektorja država verjetno zmanjšuje ali srednjeročno ostane na preudarni ravni ter da se primanjkljaj sektorja država v prilagoditvenem obdobju zmanjša pod 3 % BDP in srednjeročno ostane pod to referenčno vrednostjo. Srednjeročno obdobje je opredeljeno kot desetletno obdobje po koncu prilagoditvenega obdobja. V skladu s členom 6, točka (d), ter členoma 7 in 8 Uredbe (EU) 2024/1263 je referenčna smer skladna tudi z merilom glede primanjkljaja, zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga in zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj. Referenčna smer Poljske določa, da na podlagi predpostavk Komisije, na katerih temeljijo predhodne smernice, posredovane junija 2024, in ob predpostavki štiriletnega prilagoditvenega obdobja rast očiščenih odhodkov ne bi smela preseči vrednosti iz tabele 1. To ustreza povprečni rasti očiščenih odhodkov v višini 4,5 % v prilagoditvenem obdobju (2025–2028).

Tabela 1: Referenčna smer, ki jo je Komisija posredovala Poljski 21. junija 2024.

	2025	2026	2027	2028	Povprečje 2025–2028
Najvišja rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Vir: izračuni Komisije.

(7) Poljska je med julijem in oktobrom 2024 s Komisijo opravila tehnični dialog v skladu s členom 12 Uredbe (EU) 2024/1263. Dialog je bil osredotočen na pot gibanja očiščenih odhodkov, ki jo je predvidela Poljska, in njene temeljne predpostavke (zlasti potencialni BDP, obrestne mere, deflator BDP in fiskalne multiplikatorje), odklon od zaščitnega ukrepa, ki ne dovoljuje zamika na poznejše obdobje, pa tudi na predvideno izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, ter na skupne prednostne naloge Unije na področju pravičnega in zelenega digitalnega prehoda, socialne in gospodarske odpornosti, energetske varnosti ter izgradnje obrambnih zmogljivosti.

(8) Glede na informacije, ki jih je Poljska navedla v svojem načrtu, pred predložitvijo ni bilo postopka posvetovanja z ustreznimi nacionalnimi deležniki (vključno s socialnimi partnerji), kot je določeno v členu 11(3) Uredbe (EU) 2024/1263, in sicer v skladu s prehodnimi določbami iz člena 36(1), točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263. Hkrati je

([5]) Predhodne smernice, posredovane državam članicam in Ekonomsko-finančnemu odboru, vključujejo referenčne smeri s podaljšanjem prilagoditvenega obdobja in brez njega (za štiriletno oziroma sedemletno obdobje). Vključujejo tudi glavne začetne pogoje in temeljne predpostavke, uporabljene v okviru Komisije za srednjeročne projekcije javnega dolga. Referenčna smer je bila izračunana na podlagi metodologije, opisane v *poročilu o spremljanju vzdržnosti dolga za leto 2023*, ki ga je pripravila Komisija (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_sl). Temelji na pomladanski napovedi Evropske komisije iz leta 2024 in njenem srednjeročnem podaljšanju do leta 2033, medtem ko so dolgoročna rast BDP in stroški staranja prebivalstva v skladu s skupnim poročilom Komisije in Sveta o staranju prebivalstva za leto 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_sl).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#poland.

Poljska glede na informacije, ki jih je predložila v svojem načrtu, septembra 2024 opravila dialog s predstavniki civilne družbe in socialnimi partnerji o predlaganih reformah in naložbah v okviru nacionalne „skupine za evropski semester“.

Drugi povezani postopki

(9) Svet je 26. julija 2024 ugotovil obstoj čezmernega primanjkljaja na Poljskem zaradi neizpolnjevanja merila glede primanjkljaja ([7]). To priporočilo se izdaja hkrati s priporočilom Sveta na podlagi člena 126(7) PDEU za odpravo čezmernega javnofinančnega primanjkljaja na Poljskem ([8]). Istočasno sprejetje teh priporočil, ki je prilagojeno in utemeljeno s prehodom na novi okvir ekonomskega upravljanja, zagotavlja skladnost med priporočenimi prilagoditvenimi potmi.

(10) Svet je 21. oktobra 2024 na Poljsko naslovil vrsto specifičnih priporočil v okviru evropskega semestra ([9]).

POVZETEK NAČRTA IN NJEGOVA OCENA S STRANI KOMISIJE

(11) Komisija je v skladu s členom 16 Uredbe (EU) 2024/1263 načrt ocenila, kot sledi:

Kontekst: makroekonomski in fiskalni položaj ter obeti

(12) Gospodarska aktivnost na Poljskem se je v letu 2023 povečala za 0,1 % zaradi pozitivnega neto izvoza in visokih naložb, nanjo pa so negativno vplivale zaloge in zasebna potrošnja. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi gospodarstvo v letu 2024 zraslo za 3,0 % zaradi močne zasebne in javne potrošnje ter pozitivnega prispevka naložb. V letu 2025 naj bi se realni BDP povečal za 3,6 %, saj bo rast potrošnje ostala močna, naložbe pa se bodo pospešile. V letu 2026 naj bi se po pričakovanjih realni BDP povečal za 3,1 %, ob pozitivnem prispevku zasebne in javne potrošnje ter naložb. V obdobju, ki ga zajema napoved (tj. 2024–2026), naj bi se potencialni BDP na Poljskem povečal za nekoliko manj kot 3 %, kar je manj kot v prejšnjih letih, in sicer zaradi nižjega prispevka dela. Stopnja brezposelnosti je v letu 2023 znašala 2,8 % in naj bi glede na projekcije Komisije znašala 2,9 % v letu 2024, 2,8 % v letu 2025 in 2,7 % v letu 2026. Inflacija (deflator BDP) naj bi se zmanjšala z 9,5 % v letu 2023 na 3,9 % v letu 2024 ter dosegla 4,6 % v letu 2025 in 3,0 % v letu 2026.

(13) Kar zadeva javnofinančna gibanja, je primanjkljaj sektorja država Poljske v letu 2023 znašal 5,3 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi v letu 2024 dosegel 5,8 % BDP in se v letu 2025 zmanjšal na 5,6 % ter, ob predpostavki nespremenjenih politik, v letu 2026 na 5,3 %. Jesenska napoved Evropske komisije 2024 vključuje predlog proračuna Poljske za leto 2025, ki ga je vlada septembra predložila nacionalnemu parlamentu. Dolg sektorja država je konec leta 2023 znašal 49,7 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi se delež dolga konec leta 2024 povečal na 54,7 % BDP. Konec leta 2025 naj bi se povečal na 58,9 % BDP, konec leta 2026 pa na 62,4 %. Dokler zaveze glede politik iz srednjeročnih načrtov niso podprte z verodostojno napovedanimi in dovolj podrobno opredeljenimi konkretnimi ukrepi politike, se kot take ne upoštevajo v fiskalni napovedi Komisije.

Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne makroekonomske predpostavke v načrtu

(14) Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske zajema obdobje 2025–2028 in določa fiskalno prilagoditev v štiriletnem obdobju.

(15) Načrt vključuje vse informacije, ki se zahtevajo v členu 13 Uredbe (EU) 2024/1263.

(16) Načrt vsebuje zavezo glede poti gibanja očiščenih odhodkov, navedene v tabeli 2, ki ustreza povprečni rasti očiščenih odhodkov v višini 4,5 % v letih 2025–2028. Povprečna rast očiščenih odhodkov, sporočena v načrtu za prilagoditveno obdobje (2025–2028), okvirno ustreza ([10]) povprečni rasti očiščenih odhodkov v referenčni smeri, ki jo je Komisija posredovala 21. junija 2024. V načrtu je predpostavljeno, da se bo rast potencialnega BDP zmanjšala s 3,2 % v letu 2024 in 3,3 % v letu 2025 na 1,6 % v letu 2028. Poleg tega se v načrtu pričakuje, da se bo stopnja rasti

([7]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.
([8]) Priporočilo za priporočilo Sveta za odpravo čezmernega primanjkljaja na Poljskem, 26.11.2024, COM(2024) 956 final.
([9]) Priporočilo Sveta z dne 21. oktobra 2024 o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Poljske.
([10]) Razlika zaradi zaokroževanja ni vidna.

deflatorja BDP povečala s 3,6 % v letu 2024 na 5,0 % v letu 2025, nato pa se bo postopoma zmanjšala na 4,7 % v letu 2026, 4,3 % v letu 2027 in na 4,0 % v letu 2028.

Tabela 2: Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne predpostavke v načrtu Poljske

	2024	2025	2026	2027	2028	Povprečje v obdobju veljavnosti načrta 2025–2028
Rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Rast očiščenih odhodkov (skupaj od izhodiščnega leta 2023, v %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	ni relevantno
Rast potencialnega BDP (v %)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflacija (rast deflatorja BDP) (v %)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske in izračuni Komisije

Posledice zavez glede očiščenih odhodkov v načrtu za dolg sektorja država

(17) Če bi se uresničile pot gibanja očiščenih odhodkov, h kateri se je Poljska zavezala v načrtu, in temeljne predpostavke, bi se dolg sektorja država v skladu z načrtom povečal s 54,6 % BDP v letu 2024 na 61,3 % BDP v letu 2027 in se ob koncu prilagoditvenega obdobja (2028) zmanjšal na 61,2 %, kot je razvidno iz naslednje tabele. Po prilagoditvi naj bi se delež dolga v srednjeročnem obdobju (tj. do leta 2038) v skladu z načrtom po pričakovanjih še naprej zmanjševal in do leta 2038 dosegel 52,8 % BDP. V skladu z načrtom bi se torej dolg sektorja država srednjeročno zmanjšal pod referenčno vrednost 60 % BDP iz Pogodbe. To je verjetno, saj naj bi dolg na podlagi predpostavk iz načrta glede na vse deterministične obremenitvene teste analize vzdržnosti dolga, ki jo je izvedla Komisija, do leta 2038 znašal manj kot 60 % BDP. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zahtevo glede dolga iz člena 6, točka (a), in člena 16(2) Uredbe (EU) 2024/1263.

Tabela 3: Gibanje dolga in salda sektorja država v načrtu Poljske

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Javni dolg (v % BDP)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Javnofinančni saldo (v % BDP)	- 5,1	- 5,7	- 5,5	- 4,5	- 3,7	- 2,9	- 2,0

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske.

Posledice zavez glede očiščenih odhodkov v načrtu za saldo sektorja država

(18) Na podlagi poti gibanja očiščenih odhodkov in predpostavk iz načrta bi se primanjkljaj sektorja država postopoma zmanjšal s 5,7 % BDP v letu 2024 na 2,9 % BDP v letu 2028. V skladu z načrtom torej saldo sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja (2028) ne bi presegel referenčne vrednosti 3 % BDP. Poleg tega javnofinančni primanjkljaj v desetih letih po prilagoditvenem obdobju (tj. do leta 2038) ne bi presegel 3 % BDP. Pot gibanja

očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zahtevo glede primanjkljaja iz člena 6, točka (b), in člena 16(2) Uredbe (EU) 2024/1263.

Časovni profil fiskalne prilagoditve

(19) Časovni profil fiskalne prilagoditve, izmerjen kot sprememba primarnega strukturnega salda, kot je opisan v načrtu, je zamaknjen z leta 2025 na obdobje 2026–2028, v primerjavi z linearno potjo, ki velja kot pravilo v skladu s členom 6, točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263. V skladu z načrtom je ta odklon od zaščitnega ukrepa, ki ne dovoljuje zamika na poznejše obdobje, v skladu s prehodno določbo iz člena 36(1), točka (e), Uredbe (EU) 2024/1263 upravičen zaradi višjih odhodkov, ki se financirajo s posojili v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost in sofinanciranjem sredstev EU v letu 2025 (po ocenah naj bi se povečali za 0,16 % oziroma 0,03 % BDP), ter povečanja naložb v obrambo v letu 2025 (ki naj bi se povečale za 0,25 % BDP). Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zaščitno določbo, ki ne dovoljuje zamika proti koncu obdobja, iz člena 6, točka (c), in prehodno določbo iz člena 36(1), točka (e), Uredbe (EU) 2024/1263.

Tabela 4: Gibanje primarnega strukturnega salda v načrtu Poljske

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Primarni strukturni saldo (v % BDP)	- 2,5	- 2,9	- 2,6	- 1,5	- 0,5	0,4
Sprememba primarnega strukturnega salda (v odstotnih točkah)	ni relevantno	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske.

Skladnost načrta s postopkom v zvezi s čezmernim primanjkljajem

(20) Pot gibanja očiščenih odhodkov, določena v načrtu, je v skladu z zahtevami v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (zlasti z minimalno letno strukturno prilagoditvijo iz člena 3(4), tretji pododstavek, Uredbe Sveta (ES) 1467/97, po upoštevanju načrtovanega povečanja naložb v obrambo kot pomembnega dejavnika).

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj

(21) Zahteva preventivnega dela iz člena 8 Uredbe (EU) 2024/1263 v zvezi z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj, katerega cilj je zagotoviti skupni razpon glede na referenčno vrednost primanjkljaja 3 % BDP, se za Poljsko ne uporablja, saj naj bi se primanjkljaj zmanjšal pod 3 % BDP šele v zadnjem letu prilagoditvenega obdobja.

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga

(22) V skladu z načrtom bo dolg sektorja država v letih 2026–2028 znašal med 60 % in 90 % BDP. Ker pa bi se v skladu z načrtom javnofinančni primanjkljaj v letu 2028 zmanjšal pod 3 % BDP, kar bi privedlo do razveljavitve sklepa o ugotovitvi obstoja čezmernega primanjkljaja v letu po koncu prilagoditvenega obdobja, se zaščitni ukrep za vzdržnost dolga v obdobju, ki ga zajema načrt, ne uporablja.

Makroekonomske predpostavke v načrtu

(23) Načrt temelji na sklopu predpostavk, ki se razlikujejo od predpostavk, ki jih je Komisija posredovala Poljski 21. junija 2024. Natančneje, v načrtu so uporabljene različne predpostavke za devet spremenljivk, in sicer izhodiščni položaj (saldo sektorja država v letu 2024), rast potencialnega BDP, deflator BDP v letih 2024 in 2025, realna rast BDP v letih 2024 in 2025, obrestne mere, strukturo dolga, fiskalni multiplikator ter prilagoditve stanj in tokov; poleg tega načrt vključuje zniževanje primanjkljaja v zadnjih letih. Ocena teh razlik je navedena v nadaljevanju. V nadaljevanju so navedene razlike v predpostavkah z najznatnejšim učinkom na povprečno rast očiščenih odhodkov, skupaj z oceno posameznih razlik v predpostavkah, ki so obravnavane ločeno.

— Načrt predpostavlja slabši začetni položaj v primerjavi s predpostavko Komisije. V predhodnih smernicah je primarni strukturni saldo znašal - 2,6 % BDP, v načrtu pa znaša - 2,9 % BDP. Nižji primarni strukturni saldo v načrtu odraža slabši proračunski rezultat v prvih treh četrtletjih 2024 zaradi nižje realizacije prihodkov od pričakovane, zlasti iz naslova DDV in davka od dohodkov pravnih oseb, ter večje porabe od pričakovane. Zato se ta predpostavka šteje za ustrezno utemeljeno in prispeva k nižji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije.

— V načrtu je predpostavljeno, da bo deflator BDP znašal 3,6 % v letu 2024, 5,0 % v letu 2025, 4,7 % v letu 2026, 4,3 % v letu 2027 in 4,0 % v letu 2028. To prispeva k višji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. Komisija je v predhodnih smernicah napovedala, da bo deflator BDP v letu 2024 znašal 4,5 %, v letu 2025 pa 4,2 %. Razlika med načrtom in predhodnimi smernicami odraža revidirano časovnico za popolno postopno odpravo energetskih podpornih ukrepov, za katero se je pred tem domnevalo, da bo izvedena julija 2024, vendar je bila v skladu z obstoječo poljsko zakonodajo, kot je pojasnjeno v načrtu in tudi v skladu z jesensko napovedjo Komisije 2024, odložena na januar 2025. Projekcije rasti deflatorja BDP za preostala leta načrta so nekoliko nižje od vrednosti, ki bi izhajale iz višje začetne vrednosti za leto 2025 na podlagi srednjeročnega konvergenčnega pravila. Na splošno je ta predpostavka ustrezno utemeljena.

— V načrtu je predpostavljeno, da bodo nominalne implicitne obrestne mere znašale 4,9 % v letu 2024, 5,2 % v letu 2025, 4,6 % v letu 2026, 4,5 % v letu 2027 in 4,4 % v letu 2028. To prispeva k višji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. V predhodnih smernicah Komisije je bilo predpostavljeno, da bodo nominalne implicitne obrestne mere znašale 4,8 % v letu 2024, 4,8 % v letu 2025, 5,1 % v letu 2026, 5,2 % v letu 2027 in 5,4 % v letu 2028. Nižje implicitne nominalne obrestne mere v načrtu odražajo nižje tržne obrestne mere, večji delež dolga s kratkoročnimi tržnimi obrestnimi merami, ki odraža znatno količino dolgoročnega dolga, izdanega s spremenljivimi obrestnimi merami, pričakovano znižanje obrestnih mer centralne banke od leta 2025 in zelo kratko zapadlost poljskega javnega dolga. Na splošno se šteje, da je predpostavka iz načrta ustrezno utemeljena z uporabo novejših tržnih podatkov, bolj podrobno razčlenitvijo dolga in specifičnimi dejavniki za državo, pomembnimi za projekcije dolga.

— Kot je navedeno zgoraj, je v načrtu predvideno, da bo časovni profil fiskalne prilagoditve, izmerjen kot sprememba primarnega strukturnega salda, zamaknjen na obdobje 2026–2028. To prispeva k nižji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. Razlogi za to razliko so navedeni v uvodni izjavi 19. Hkrati stopnja rasti očiščenih odhodkov v letu 2025, h kateri se Poljska zavezuje, pomeni večje izboljšanje primarnega strukturnega salda v letu 2025, kot je navedeno v načrtu, ki temelji na okviru Komisije za srednjeročne projekcije javnega dolga. Zato se šteje, da je ta predpostavka ustrezno utemeljena.

Na splošno učinek ustrezno utemeljenih predpostavk nevtralizira učinek slabšega začetnega fiskalnega položaja na povprečno rast očiščenih odhodkov. Preostale razlike v predpostavkah, ki niso vedno skladne s skupnim okvirom analize vzdržnosti dolga, nimajo znatnega učinka na povprečno rast očiščenih odhodkov v primerjavi s predpostavkami Komisije. Komisija bo zgornjo oceno predpostavk iz načrta upoštevala pri prihodnjih ocenah skladnosti s potjo gibanja očiščenih odhodkov.

Fiskalna strategija načrta

(24) V skladu z okvirno fiskalno strategijo v načrtu se bodo zaveze glede očiščenih odhodkov izpolnjevale tako z omejevanjem odhodkov kot z diskrecijskimi povečanji prihodkov. Načrtovana fiskalna konsolidacija v letu 2025 temelji na načrtovanih odhodkih in prihodkih, vključenih v predlog proračuna za leto 2025. Vključuje fiskalni učinek fiksnih pragov dohodnine, zvišanja trošarin, ukinitve nižje stopnje DDV na hrano, odprave energetskih podpornih ukrepov, ki so bili podaljšani do konca leta 2024, in zamrznitve nominalne vrednosti nekaterih socialnih prejemkov (vključno s programoma „Družine 800 plus“ („Rodzina 800 plus“) in „Aktivni starši“ („Aktywny Rodzic“)). V naslednjih treh letih načrta je treba fiskalno konsolidacijo doseči z ukrepi na strani prihodkov in odhodkov, pri čemer morajo biti prispevki na obeh straneh približno enaki. Glavni ukrepi na strani prihodkov v obdobju 2026–2028 vključujejo nadaljnjo zamrznitev nominalnih pragov za dohodnino ter zvišanje trošarin za alkohol in tobak. Na strani odhodkov so glavni ukrepi omejitev nominalne *rasti* vmesne potrošnje sektorja država in

prejemkov socialne varnosti brez pokojnin. Opredelitev ukrepov politike, ki naj bi bili sprejeti, se potrdi ali prilagodi in količinsko opredeli v letnih proračunih. Hkrati obstajajo tveganja za izvajanje okvirne fiskalne strategije v načrtu, ki izhajajo iz tveganj za makroekonomske predpostavke, na katerih temelji načrt, in vse večjih potreb po izdatkih za obrambo, kar lahko pomeni omejitev pri drugih postavkah očiščenih odhodkov. Proračun, ki ga je vlada predložila nacionalnemu parlamentu septembra 2024 za leto 2025, določa ukrepe politike, s katerimi bo dosežena zaveza glede očiščenih odhodkov za leto 2025.

Namere v zvezi z reformami in naložbami v načrtu v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, ter za obravnavanje skupnih prednostnih nalog Unije

(25) V načrtu so opisane namere politike v zvezi z reformami in naložbami v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo, in za obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU. Načrt vključuje 14 reform in naložb za obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU, od katerih jih 11 finančno podpira mehanizem za okrevanje in odpornost, šest pa skladi kohezijske politike.

(26) Kar zadeva skupno prednostno nalogo pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, vključno s podnebnimi cilji iz Uredbe (EU) 2021/1119, načrt vključuje naložbe v hitri internet, robotizacijo in digitalizacijo podjetij, digitalno preobrazbo podjetij z uporabo računalništva v oblaku ter reforme v zvezi z zeleno preobrazbo na mestnih območjih in kakovostjo vode za prehrano ljudi ter naložbe v trajnostno rabo vodnih virov na podeželskih območjih. Namen teh ukrepov je obravnavati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo, zlasti tiste, ki se nanašajo na digitalizacijo podjetij (priporočeno v letih 2024 in 2022), inovacije (2022 in 2019) ter vodne vire (2024).

(27) Kar zadeva skupno prednostno nalogo socialne in gospodarske odpornosti, vključno z evropskim stebrom socialnih pravic, načrt vključuje reformo, ki naj bi spodbudila inovacije in konkurenčnost gospodarstva z močnejšo zaščito industrijske lastnine, ukrepe za izboljšanje dostopa malih in srednjih podjetij do javnih naročil ter reformo sistema dolgotrajne oskrbe. Namen teh ukrepov je obravnavati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo, zlasti tiste, ki se nanašajo na dolgotrajno oskrbo (priporočeno v letih 2024, 2022 in 2019) ter javna naročila (2024).

(28) Kar zadeva skupno prednostno nalogo energetske varnosti, načrt vključuje reformo vetrne energije ter naložbe v odobalna vetrna polja, sisteme za shranjevanje energije, tehnologije vodika, energetsko infrastrukturo ter ukrepe za podporo energijski učinkovitosti in energiji iz obnovljivih virov. Namen teh ukrepov je obravnavati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo, zlasti tiste, ki se nanašajo na daljinsko ogrevanje (priporočeno leta 2024), obnovljive vire energije in energijsko učinkovitost (2023 in 2022) ter energetsko infrastrukturo (2019).

(29) Kar zadeva skupno prednostno nalogo obrambnih zmogljivosti, načrt vključuje informacije o naložbah v krepitev obrambnih zmogljivosti Poljske, predstavljenih v okviru EU in Nata. Izdatki za obrambo naj bi se povečali z 2,6 % BDP v letu 2024 na 2,8 % BDP v letu 2025, vključno s povečanjem vojaških naložb za 0,25 odstotne točke (z 0,7 % BDP na 0,9 % BDP). V naslednjih letih prilagoditvenega obdobja naj bi izdatki za obrambo znašali vsaj 3 % BDP (po denarnem toku), kot to zahteva nacionalna zakonodaja.

(30) Načrt zagotavlja informacije o doslednosti in po potrebi dopolnjevanju s skladi kohezijske politike ter načrtom za okrevanje in odpornost Poljske. Prevladujoči del ukrepov, vključenih v načrt, se financira iz sredstev načrta za okrevanje in odpornost. Ukrepi, ki se ne nanašajo na načrt za okrevanje in odpornost, so ukrepi, povezani z zaščito industrijske lastnine, izboljšanjem javnega naročanja in vode za prehrano ljudi. Pet ukrepov je poleg tega upravičenih do financiranja iz skladov kohezijske politike, en ukrep pa tudi iz skupne kmetijske politike.

(31) Načrt vsebuje pregled potreb Poljske po javnih naložbah, povezanih s skupnimi prednostnimi nalogami EU. V zvezi s pravičnim zelenim in digitalnim prehodom ter energetsko varnostjo načrt opozarja na ugotovitve iz poročila Prihodnost evropske konkurenčnosti ([11]), pri čemer poudarja, da so potrebne naložbe za znižanje cen energije, tudi prek naložb v proizvodnjo in shranjevanje obnovljivega vodika ter gradnjo vetrnih elektrarn v okviru načrta za okrevanje in odpornost, ter da je treba izboljšati digitalne spretnosti in dostop do hitrega interneta. V zvezi s socialno in gospodarsko odpornostjo je v načrtu poudarjena potreba po večji ekonomski neodvisnosti, tudi z zagotavljanjem

([11]) Draghi, M., *The future of European competitiveness* (Prihodnost evropske konkurenčnosti), Evropska komisija, september 2024.

varnosti dobavnih verig ključnih kritičnih surovin in polprevodnikov. V načrtu je pojasnjeno tudi, da za nekatere javne politike, vključno z energetsko, zdravstveno, socialno in izobraževalno politiko, poteka pregled reform in naložb, ki omejuje možnosti za natančnejšo oceno naložbenih potreb do leta 2028. Kar zadeva krepitev obrambnih zmogljivosti, načrt vključuje povečanje obrambnih izdatkov na več kot 2 % BDP v skladu z zavezami Nata. Načrt se nanaša tudi na spreminjajoče se zunanje razmere, vključno z vojno agresijo Rusije, ter nastajajoče strateške prednostne naloge EU in posledične naložbene potrebe.

Zaključek ocene Komisije

(32) Na splošno Komisija meni, da načrt Poljske izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

SPLOŠNI ZAKLJUČEK SVETA

(33) Svet pozdravlja srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske in meni, da bi njegovo dosledno izvajanje prispevalo k zagotavljanju zdravih javnih financ in podpiranju vzdržnosti javnega dolga ter k trajnostni in vključujoči rasti.

(34) Svet je seznanjen z oceno načrta, ki jo je pripravila Komisija. Vendar slednjo poziva, naj svojo oceno prihodnjih načrtov predstavi v dokumentu, ki bo ločen od njenih priporočil za priporočila Sveta.

(35) Svet je seznanjen z oceno Komisije v zvezi s potjo gibanja očiščenih odhodkov in glavnimi makroekonomskimi predpostavkami v načrtu, tudi kar zadeva predhodne smernice Komisije, ter posledicami poti gibanja očiščenih odhodkov iz načrta za javnofinančni primanjkljaj in javni dolg. Obenem je seznanjen z oceno Komisije, da so makroekonomske in fiskalne predpostavke, ki se mestoma sicer razlikujejo od predpostavk Komisije, tudi zaradi upoštevanja posodobljenih makroekonomskih in fiskalnih podatkov, na splošno ustrezno utemeljene in podprte s trdnimi ekonomskimi argumenti. Seznanjen je tudi s splošno fiskalno strategijo načrta in tveganji za obete, ki bi lahko vplivala na uresničitev tako makroekonomskega scenarija in temeljnih predpostavk kot tudi poti gibanja očiščenih odhodkov iz načrta. Pozdravlja dejstvo, da so bili na nacionalni ravni ustrezni deležniki vključeni še pred predložitvijo načrta. Hkrati ugotavlja, da so lahko zaradi geopolitičnih tveganj odhodki za obrambo pod pritiskom. Zlasti ugotavlja, da slabšanje varnostnega okolja zaradi vojne agresije Rusije proti Ukrajini vpliva na gospodarstvo in ima posledice za javne finance na Poljskem.

(36) Svet pričakuje, da bo Poljska pripravljena po potrebi prilagoditi svojo fiskalno strategijo, da bi zagotovila uresničitev svoje poti gibanja očiščenih odhodkov. Odločen je pozorno spremljati ekonomska in fiskalna gibanja, vključno s tistimi, na katerih temelji scenarij iz načrta.

(37) Svet meni, da so potrebne nadaljnje razprave, da bi še pred naslednjim krogom fiskalnega nadzora dosegli skupni dogovor glede posledic skupnih stopenj rasti očiščenih odhodkov za letni nadzor.

(38) Svet je seznanjen z opisom potreb in namer, ki ga je v zvezi z reformami in naložbami v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, pripravila Komisija, ter poudarja, kako pomembno je zagotoviti izvajanje teh reform in naložb. Na podlagi poročil, ki jih bo predložila Komisija, bo ocenil te reforme in naložbe ter spremljal njihovo izvajanje v okviru evropskega semestra.

(39) Svet z zanimanjem pričakuje letna poročila Poljske o napredku, ki bodo vsebovala zlasti informacije o napredku pri izvajanju poti gibanja očiščenih odhodkov, kot jo je določil Svet, ter o izvajanju širših reform in naložb v okviru evropskega semestra.

(40) Svet bi moral v skladu s členom 17 Uredbe (EU) 2024/1263 Poljski priporočiti pot gibanja očiščenih odhodkov, kot je določena v načrtu –

PRIPOROČA, da Poljska:

1. zagotovi, da rast očiščenih odhodkov ne preseže najvišjih vrednosti, določenih v Prilogi I k temu priporočilu.

V Bruslju, 21. januarja 2025

Za Svet

predsednik

A. DOMAŃSKI

PRILOGA I

Najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov
(letne in skupne stopnje rasti, nominalno)

Poljska

Leto		2025	2026	2027	2028
Stopnje rasti (v %)	letne	6,3	4,4	4,0	3,5
	skupne (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) Skupne stopnje rasti se izračunajo glede na izhodiščno leto 2023. Skupne stopnje rasti se uporabljajo pri letnem naknadnem spremljanju skladnosti v kontrolnem računu.