EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.6.2024
COM(2024) 621 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Poljske

{SWD(2024) 100 final} - {SWD(2024) 621 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Poljske

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (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[1] in zlasti člena 3(3) Uredbe;

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[2], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja državam članicam finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira EU. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda ter krepitev odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v EU ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

(2) Cilj uredbe REPowerEU[3], sprejete 27. februarja 2023, je odpraviti odvisnost EU od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe EU z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz

---

1 UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

3 Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energijsko učinkovitost. Poljska je v svoj nacionalni načrt za okrevanje in odpornost dodala novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje načrta REPowerEU.

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo z naslovom Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030[4], da bi prispevala k odločitvam politike in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je konkurenčnost opredeljena glede na devet dejavnikov, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki reforme in naložbe na področju dostopa do zasebnega kapitala, raziskav in inovacij, izobraževanja in spretnosti ter enotnega trga izstopajo kot najpomembnejše prednostne naloge politike za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti EU in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 to sporočilo dopolnila z letnim poročilom o enotnem trgu in konkurenčnosti[5]. V poročilu so podrobno opisane konkurenčne prednosti in izzivi evropskega enotnega trga, pri čemer se spremlja letni razvoj glede na devet dejavnikov konkurenčnosti.

(4) Komisija je 21. novembra 2023 sprejela Letni pregled trajnostne rasti 2024[6], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz pregleda v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 21. novembra 2023 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2024, v katerem Poljske ni opredelila kot eno od držav članic, za katere meni, da so jih ali bi jih lahko prizadela neravnotežja ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 12. aprila 2024, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 11. marca 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja EU. Okvir vključuje novo uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97. Vključuje tudi spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic[7]. Cilj novega okvira je s postopno konsolidacijo javnih financ ter reformami in naložbami doseči vzdržnost javnega dolga ter trajnostno in vključujočo rast. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica bi morala Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti vsebujejo fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice, ki zajemajo obdobje načrtovanja štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja nacionalnega

---

4 COM(2023) 168 final.
5 COM(2024) 77 final.
6 COM(2023) 901 final.
7 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) ter 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).

zakonodajnega obdobja. Pot gibanja očiščenih odhodkov[8] v nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih bi morala biti skladna z zahtevami iz Uredbe (EU) 2024/1263, vključno z zahtevami, da se začne dolg sektorja država najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % BDP ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz Uredbe (EU) 2024/1263, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta. V podporo pripravi teh načrtov naj bi Komisija [21. junija] 2024 državam članicam zagotovila smernice o vsebini načrtov in nadaljnjih letnih poročil o napredku, ki jih bodo morale predložiti, ter jim v skladu s členom 5 Uredbe (EU) 2024/1263 posredovala tehnične smernice o fiskalnih prilagoditvah (referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je to ustrezno). Države članice bi morale svoje srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka. Države članice bi morale zagotoviti sodelovanje svojih nacionalnih parlamentov ter posvetovanje z neodvisnimi fiskalnimi institucijami, socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki, kot je ustrezno.

(6) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2024 nadalje razvija v skladu z izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj prispevajo k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v zadnjih letih. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020, 2022 in 2023 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Poljska je 3. maja 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 17. junija 2022 sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Poljsko[9], ki je bil spremenjen 8. decembra 2023 v skladu s členom 18(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU[10]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da je Poljska zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov.

---

8 Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe Sveta (EU) 2024/1263 z dne 29. aprila 2024 (UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Očiščeni odhodki pomenijo javnofinančne odhodke 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.

9 Izvedbeni sklep Sveta z dne 17 junija 2022 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Poljsko (9728/22).

10 Izvedbeni sklep Sveta z dne 8. decembra 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 17. junija 2022 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Poljsko (15835/23).

(8) Komisija je 19. junija 2024 objavila poročilo o državi za Poljsko za leto 2024[11]. V njem je ocenila napredek Poljske pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2023, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost na Poljskem. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, kot tudi novimi in nastajajočimi izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Poljske pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, pa tudi pri doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(9) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat[12], se je primanjkljaj sektorja država Poljske povečal s 3,4 % BDP v letu 2022 na 5,1 % v letu 2023, dolg sektorja država pa se je povečal z 49,2 % BDP konec leta 2022 na 49,6 % konec leta 2023. Kot je bilo napovedano v smernicah za fiskalno politiko za leto 2024[13], je Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z veljavnimi pravnimi določbami izvedla prvi korak za začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Komisija je 19. junija 2024 sprejela poročilo na podlagi člena 126(3) PDEU[14]. V tem poročilu je bil ocenjen proračunski položaj Poljske, ker je primanjkljaj sektorja država v letu 2023 presegel referenčno vrednost 3 % BDP. V poročilu je bilo ugotovljeno, da glede na to oceno in ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora, ustanovljenega v skladu s členom 126(4) PDEU, Komisija julija namerava predlagati začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Poljsko s priporočilom Svetu za sprejetje sklepa na podlagi člena 126(6) o obstoju čezmernega primanjkljaja.

(10) Svet je 12. julija 2022 Poljski priporočil[15], naj ukrepa tako, da v letu 2023 zagotovi, da bo rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnanostjo politike[16], ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Hkrati je bilo Poljski priporočeno, naj bo pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Poljski je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost v letu 2023[17] v razmerah visoke inflacije ekspanzivna in je

---

11 SWD(2024) 621 final.

12 Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2024.

13 COM(2023) 141 final.

14 Poročilo Komisije, pripravljeno v skladu s členom 126(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (COM(2024) 598 final z dne 19. junija 2024).

15 Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Poljske in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 171).

16 Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 je srednjeročna potencialna rast BDP Poljske v letu 2023, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnanosti, na podlagi 10-letne povprečne realne stopnje potencialne rasti in deflatorja BDP za leto 2023 nominalno ocenjena na 14,5 %.

17 Fiskalna naravnanost je opredeljena kot merilo spremembe osnovnega proračunskega položaja sektorja država na letni ravni. Cilj te naravnanosti je oceniti gospodarsko spodbudo, ki izhaja iz fiskalnih politik, tako tistih, ki se financirajo na nacionalni ravni, kot tistih, ki se financirajo iz proračuna EU. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov (in brez začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije. Negativni (pozitivni) predznak kazalnika označuje ekspanzivno (restriktivno) fiskalno politiko.

znašala 0,8 % BDP. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) je imela v letu 2023 večinoma nevtralen učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,0 % BDP, kar je v skladu s priporočilom Sveta. Pretežno nevtralen učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov je bil posledica nižjih stroškov (ciljno usmerjenih in neusmerjenih) izrednih podpornih ukrepov, namenjenih gospodinjstvom in podjetjem zaradi povišanja cen energije (za 1,2 odstotne točke BDP). Glavni dejavniki rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez ukrepov na strani prihodkov) so bila povišanja plač v javnem sektorju in pokojnin. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, so v letu 2023 znašali 1,5 % BDP. Nacionalno financirane naložbe so v letu 2023 znašale 3,8 % BDP, kar pomeni letno povečanje za 0,8 odstotne točke od leta 2022. Poljska je financirala dodatne naložbe prek mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU in ohranila nacionalno financirane naložbe. Financirala je javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, kot so podpora za omrežja za prenos in distribucijo električne energije ter uvedbo obnovljivih virov energije, odobalne vetrne elektrarne, energijsko učinkovito prenovo stavb ter zeleno in pametno mobilnost, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU.

(11) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi realni BDP zrasel za 2,8 % v letu 2024 in za 3,4 % v letu 2025, inflacija po HICP pa naj bi znašala 4,3 % v letu 2024 in 4,2 % v letu 2025.

(12) V pomladanski napovedi Komisije 2024 je predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 5,4 % BDP v letu 2024, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 povečal na 53,7 %. Povečanje primanjkljaja v letu 2024 je predvsem posledica visoke porabe za obrambo, povišanja plač v javnem sektorju ter novih socialnih prejemkov in nadomestil. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost v letu 2024 ekspanzivna in naj bi znašala 2,4 % BDP.

(13) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 se bodo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2024 financirali odhodki v višini 1,0 % BDP v primerjavi z 0,1 % BDP v letu 2023. Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bodo omogočili visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo in dolg sektorja država Poljske. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi bili s posojili iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2024 podprti odhodki v višini 0,9 % BDP v primerjavi z 0 % BDP v letu 2023.

(14) Svet je 14. julija 2023 Poljski priporočil, naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov[18] v letu 2024 na največ 7,8 %. Države članice so bile pozvane, naj pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 in pripravi proračunov za leto 2024 upoštevajo, da bo Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 Svetu predlagala začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki Poljske v letu 2024 povečali za 12,8 %, kar

[18] Očiščeni primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez (i) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) odhodkov za obresti, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

presega priporočeno najvišjo stopnjo rasti. Presežek nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov v letu 2024 ustreza 2,0 % BDP. Pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta.

(15) Poleg tega je Svet Poljski priporočil, naj ukrepa tako, da v letih 2023 in 2024 čimprej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe, pri čemer uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Svet je Poljski nadalje priporočil, naj, če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 so neto proračunski stroški[19] izrednih energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 0,6 % BDP v letu 2023, v letu 2024 pa naj bi znašali 0,5 % ter v letu 2025 0,1 %. Zlasti naj bi sheme za zamrznitev cen električne energije in plina veljale do junija 2024, medtem ko naj bi zgornje meje cen za električno energijo in plin veljale do konca leta 2024 in za daljinsko ogrevanje do junija 2025[20]. Če bi se povezani prihranki porabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja, kot je priporočil Svet, bi te projekcije pomenile fiskalno prilagoditev v višini 0,2 % BDP v letu 2024, nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki[21] pa bi imeli v navedenem letu ekspanziven učinek na fiskalno naravnanost v višini 2,0 % BDP. V letih 2023 in 2024 naj izredni energetski podporni ukrepi ne bi bili čimprej postopoma odpravljeni. Pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta. Poleg tega naj se s tem povezani prihranki ne bi uporabili za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Tudi pri tem obstaja tveganje za neskladnost s priporočilom Sveta. Proračunski stroški izrednih energetskih podpornih ukrepov, namenjenih zaščiti ranljivih gospodinjstev in podjetij, so v letu 2024 ocenjeni na manj kot 0,1 % BDP (0,2 % BDP v letu 2023), s čimer se v celoti ohranja cenovni signal za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energijske učinkovitosti.

(16) Svet je Poljski poleg tega priporočil tudi[22], naj ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirane javne naložbe v letu 2024 povečale na 4,0 % BDP (s 3,8 % BDP v letu 2023). To je skladno s priporočilom Sveta. Javnofinančni odhodki, ki se financirajo s prihodki iz skladov EU, vključno z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pa naj bi se v letu 2024 povečali na 1,9 % BDP (z 1,5 % BDP v letu 2023).

---

19 Številka predstavlja raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s prihodki in odhodki ter, kadar je ustrezno, brez prihodkov od davkov na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije.

20 Za ukrepe, ki naj bi glede na to, kar je navedla Poljska, ostali v veljavi do konca leta 2024, se v pomladanski napovedi Komisije 2024 načeloma predpostavlja, da bodo imeli proračunski učinek tudi v letu 2025.

21 Ta prispevek se meri kot sprememba primarnih odhodkov sektorja država brez (i) dodatnega proračunskega učinka diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) enkratnih odhodkov, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) odhodkov, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije, glede na srednjeročno (10-letno) povprečno potencialno nominalno stopnjo rasti BDP, izražena kot razmerje do nominalnega BDP.

22 Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Poljske za leto 2023 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2023 (UL C 312, 1.9.2023, str. 197).

(17) Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, in ob predpostavki nespremenjene politike pomladanska napoved Komisije 2024 v letu 2025 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 4,6 % BDP. Zmanjšanje primanjkljaja v letu 2025 odraža predvsem gospodarsko okrevanje in iztek energetskih podpornih ukrepov. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 povečal na 57,7 %. Poleg visokih primanjkljajev je povečanje deleža javnega dolga v BDP posledica velikih gotovinskih predplačil za naložbe v vojaško opremo.

(18) Socialni prejemki in nadomestila še naprej večinoma niso ciljno usmerjeni in ni preverjanja materialnega položaja na ravni gospodinjstev. Posledica tega je sistem socialnega varstva z omejeno prerazporeditveno zmogljivostjo. Leta 2023 se je univerzalni otroški dodatek znatno povečal, 13. pokojnina pa je bila ohranjena. V proračunskih dokumentih bi se lahko izboljšala preglednost v zvezi s tekočimi in načrtovanimi naložbami. Manjka celovit in izčrpen pregled tekočih naložb in njihovih virov financiranja, vključno z zunajproračunskimi skladi in podjetji v državni lasti. Čeprav so take informacije v različnem obsegu na voljo, so razpršene po dokumentih, kot so večletni naložbeni programi in finančni načrti podjetij v državni lasti ali zunajproračunskih skladov. Postopki za ocenjevanje in izbiro javnih naložbenih projektov ter izvajanje naknadnih pregledov so pomanjkljivi. Standardizirane metodologije za ocenjevanje projektov so vzpostavljene le za naložbe, ki jih financira EU, vendar bi se lahko uporabljale za vse večje javne naložbe. Postopki izbire projektov se med ministrstvi razlikujejo in temeljijo na vrsti projekta in viru financiranja. Na centralni ravni države ni standardnih meril za izbiro in prednostno razvrščanje projektov.

(19) Poljska ima eno najhitreje starajočih se prebivalstev v EU in dolgoročni demografski trendi bodo vplivali na njen pokojninski sistem. Nadaljnje zvišanje dejanske upokojitvene starosti z zagotavljanjem visoke udeležbe starejših delavcev na trgu dela je ključnega pomena za gospodarsko rast in ustreznost prihodnjih pokojnin. Projekcije iz poročila o staranju prebivalstva iz leta 2024 za Poljsko kažejo na drugo največje zmanjšanje ustreznosti, merjene kot razmerje med povprečno pokojnino in povprečno bruto plačo ob upokojitvi. Če bi razmerje ustreznosti ostalo blizu sedanje ravni, bi se javnofinančni odhodki do leta 2070 povečali za 4,6 odstotne točke BDP. Pokojninske prejemke za kmete v veliki meri subvencionira država in so v letu 2023 znašali 0,6 % BDP, metoda izračuna zbranih prispevkov za socialno varnost pa ne spodbuja prehoda na splošni pokojninski sistem, kar ovira medsektorsko mobilnost delovne sile. Poljska je v svojem načrtu za okrevanje in odpornost izvedla en ciljno usmerjen ukrep za spodbujanje dela po zakonsko določeni upokojitveni starosti, vendar bi bila potrebna nadaljnja prizadevanja za reševanje izziva, povezanega s prihodnjo ustreznostjo in vzdržnostjo pokojnin.

(20) Načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali pomembnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta, vključno s poglavjem REPowerEU, bistveno, da bi Poljska z zelenim in digitalnim prehodom ter ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti povečala svojo dolgoročno konkurenčnost. Za izpolnitev zavez iz načrta do avgusta 2026 je bistveno, da Poljska nadaljuje izvajanje reform in pospeši naložbe, tako da obravnava nastajajoče zamude, hkrati pa zagotovi močno upravno zmogljivost. Sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih

organov, socialnih partnerjev, civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost.

(21) Poljska mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 v okviru vmesnega pregleda skladov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo za leto 2024 ter nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev EU, vključenih v vsak program. Poljska je sicer dosegla napredek pri izvajanju kohezijske politike in evropskega stebra socialnih pravic, vendar izzivi ostajajo, regionalne razlike med vzhodnimi regijami in preostalim delom države pa se nenehno povečujejo. Nujno je, da se pospeši izvajanje programov kohezijske politike. Prednostne naloge, dogovorjene v programih, so še vedno relevantne. Pomembno je, da Poljska vlaga v inovativno in pametno gospodarsko preobrazbo ter okrepi sodelovanje med znanostjo in podjetji. Za pospešitev zelenega prehoda in prehoda s premoga so potrebni ukrepi, vključno s povečanjem proizvodnje čiste energije in naložb v proizvodnjo neto ničelnih tehnologij ter zmanjšanjem porabe energije in onesnaževanja zraka. Pomembno je vlagati v digitalne in zelene spretnosti. Odprava teritorialnih vrzeli pri dostopu do kakovostnega in cenovno ugodnega otroškega varstva je še vedno prednostna naloga. Pri vmesnem pregledu programov kohezijske politike je treba dodatno pozornost nameniti naložbam v sistem za podporo državljanom tretjih držav in priložnostim, ki celovito podpirajo njihovo vključevanje, saj je Poljska doživela pritok beguncev iz Ukrajine brez primere. Poljska bi lahko pobudo platforme za strateške tehnologije za Evropo uporabila za podporo preoblikovanju svojega gospodarstva, zlasti v smislu čistih in z viri gospodarnih tehnologij.

(22) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih z načrtom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi EU, se Poljska sooča z več dodatnimi izzivi, povezanimi s pomanjkanjem delovne sile, digitalizacijo podjetij, javnim naročanjem, daljinskim ogrevanjem in upravljanjem voda.

(23) Pomanjkanje delovne sile ogroža konkurenčnost poljskega gospodarstva. Leta 2023 je 66 % poljskih delodajalcev poročalo o težavah pri zapolnjevanju odprtih delovnih mest, 75 % pa jih je poročalo o težavah pri iskanju kandidatov s potrebnimi spretnostmi. Zato je ključnega pomena, da se poveča udeležba na trgu dela med skupinami z najnižjimi stopnjami delovne aktivnosti, kot so invalidi (vrzel stopnje delovne aktivnosti invalidov je leta 2022 znašala 31,3 odstotne točke, kar je precej nad povprečjem EU, ki znaša 21,4 odstotne točke) in ženske (leta 2023 je vrzel stopnje delovne aktivnosti med moškimi in ženskami na Poljskem znašala 11,8 odstotne točke v povprečju in 23,3 odstotne točke pri osebah, starih med 55 in 64 let). Poljska ne dosega cilja EU za leto 2030 glede 51,7-odstotne udeležbe v izobraževanju odraslih, ki trenutno znaša 20,3 %, kar ovira prehod v sektorje, v katerih je potrebna delovna sila, s preusposabljanjem in izpopolnjevanjem. Hkrati je sistem dolgotrajne oskrbe premalo razvit in je še naprej odvisen od družin, zlasti žensk, in drugih neformalnih oskrbovalcev. Pokritost s formalno oskrbo na domu je nizka, saj je je deležnih 13 % oseb, starih 65 let in več, ki jo potrebujejo, kar je precej pod povprečjem EU (30 % leta 2022), potrebe pa se s staranjem prebivalstva hitro povečujejo. Delež prebivalstva, starega 65 let in več, naj bi leta 2030 dosegel 21,9 %, leta 2050 pa 29,1 %. Spodbujanje višje stopnje gospodarske aktivnosti neformalnih oskrbovalcev, večinoma žensk, z izboljšanjem dostopa do formalne oskrbe na domu in skupnostne dolgotrajne oskrbe, lahko poveča udeležbo na trgu dela.

(24) Sistem javnega naročanja še vedno zaznamuje majhno število podjetij, ki oddajajo ponudbe. To pomeni velik delež razpisov z eno samo ponudbo, ki je že leta na izjemno visoki ravni (54 % leta 2023 in več kot 50 % v zadnjih petih letih). Kljub pričakovanjem zakon o javnem naročanju, ki je začel veljati januarja 2021, ni takoj odpravil ključnih slabosti. Zato je potrebna zanesljiva in celovita analiza temeljnih vzrokov za vztrajni in vse večji problem šibke konkurence na področju javnih naročil. K reševanju teh izzivov lahko prispevata nadaljnja krepitev digitalizacije postopka javnega naročanja in razvoj ponudbe usposabljanj za mala in srednja podjetja (MSP).

(25) Poljska bi lahko izboljšala svojo uspešnost pri digitalnem prehodu in povečala svoj prispevek k doseganju ciljev digitalnega desetletja EU. Pri digitalizaciji javnih storitev je bil sicer dosežen napredek, vendar Poljska zaostaja na področju digitalizacije podjetij. Delež poljskih MSP z vsaj osnovno ravnjo digitalne intenzivnosti znaša 61 %, kar je pod povprečjem EU, ki znaša 69 % (cilj EU za leto 2030 je 90 %). Samo 18 % podjetij svojim zaposlenim zagotavlja namensko usposabljanje na področju IKT, zato imajo nizko raven digitalnih spretnosti. Da bi Poljska okrepila potencial rasti svojega gospodarstva in spodbudila zasebne naložbe, bi morala olajšati dostop do naprednih tehnologij, zlasti za MSP, in spodbujati ekosisteme zagonskih podjetij z izboljšanjem dostopa do usposabljanja, zagotavljanjem tehnične in finančne podpore ter spodbujanjem prenosa znanja.

(26) V zadnjih desetih letih se končna poraba energije na Poljskem povečuje. Leta 2022 je bila za 14,5 % višja kot leta 2013, medtem ko se je v EU na splošno zmanjšala za 5,5 %. Če bi se gibanje zadnjih šestih let nadaljevalo, bi Poljska svoj cilj povečanja energijske učinkovitosti prekoračila za 28 %. Sistemi daljinskega ogrevanja zagotavljajo toploto 42 % prebivalstva, vendar so še vedno močno odvisni od premoga, jasna pot razogljičenja z močnim poudarkom na energijski učinkovitosti pa še ni bila predlagana. Medtem ko sedanje politike predvidevajo prehod na zemeljski plin in biomaso, je treba začrtati pot razogljičenja, ki bo dajala prednost energijski učinkovitosti, trajnostnim obnovljivim virom toplote in uporabi odpadne toplote. Poljska je izvedla sklop nacionalnih politik za spodbujanje prenove stanovanjskih stavb, vključno z velikimi subvencijskimi shemami, ki se financirajo v okviru načrta za okrevanje in odpornost. Vendar je treba te politike dodatno okrepiti in uskladiti s podnebnimi cilji EU za leto 2030. Zato so potrebni ciljno usmerjeni ukrepi za zmanjšanje emisij ogljika iz stavb, s posebnim poudarkom na izboljšanju energijske učinkovitosti in razogljičenju daljinskega ogrevanja.

(27) Poljska se sooča z izzivi, povezanimi s prilagajanjem podnebnim spremembam, na primer s tveganji suše in poplav. Načrt za okrevanje in odpornost vključuje ukrepe za izboljšanje zadrževanja vode na podeželskih območjih, vendar druge nacionalne politike na področju kmetijstva, gozdarstva in upravljanja voda še vedno niso prilagojene obravnavanju podnebnih tveganj in vplivov podnebnih sprememb. Boljšo usklajenost politik bi bilo mogoče doseči s tesnejšim usklajevanjem med različnimi institucijami, pristojnimi za ustrezne politike. To bi lahko pripomoglo k trajnostnim rešitvam, kot so sonaravne prilagoditvene rešitve za povečanje oskrbe z vodo in prilagajanje podnebnim spremembam, hkrati pa koristilo dolgoročni trajnostnosti kmetijstva in drugih sektorjev, ki so odvisni od ekosistemskih storitev –

PRIPOROČA, da Poljska v letih 2024 in 2025 ukrepa tako, da:

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; v skladu z zahtevami reformiranega Pakta za stabilnost in rast omeji rast očiščenih odhodkov[23] v letu 2025 na stopnjo, skladno z zmanjševanjem primanjkljaja sektorja država v smeri referenčne vrednosti 3 % BDP iz Pogodbe in ohranitvijo dolga sektorja država na preudarni ravni v srednjeročnem obdobju; izboljša učinkovitost javnofinančnih odhodkov, tudi z boljšim usmerjanjem socialnih prejemkov in nadomestil, večjo preglednostjo pri načrtovanju naložb ter širšo uporabo standardiziranih postopkov za ocenjevanje in izbiro projektov; zagotovi ustreznost pokojninskih prejemkov v prihodnosti in vzdržnost pokojninskega sistema, vključno s sprejetjem ukrepov za zvišanje dejanske upokojitvene starosti in z reformo preferencialnih pokojninskih shem;

2. okrepi upravno zmogljivost za upravljanje načrta za okrevanje in odpornost, pospeši naložbe in ohrani zagon pri izvajanju reform; obravnava nastajajoče zamude, da bi omogočila nadaljnje hitro in učinkovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, ter zagotovi dokončanje reform in naložb do avgusta 2026; pospeši izvajanje programov kohezijske politike; se v okviru vmesnega pregleda še naprej osredotoča na dogovorjene prednostne naloge in sprejme ukrepe za boljšo podporo in vključevanje državljanov tretjih držav, pri čemer upošteva priložnosti, ki jih ponuja platforma za strateške tehnologije za Evropo za izboljšanje konkurenčnosti;

3. sprejme ukrepe za povečanje udeležbe prikrajšanih skupin na trgu dela, vključno z izboljšanjem kakovosti formalne dolgotrajne oskrbe na domu in skupnostne dolgotrajne oskrbe ter dostopa do nje; spodbuja konkurenco v postopkih javnega naročanja, da bi bili učinkovitejši in manj obremenjujoči, zlasti za MSP; podpira zasebne naložbe s spodbujanjem digitalizacije podjetij;

4. sprejme ukrepe za pospešitev opuščanja fosilnih goriv v sektorju daljinskega ogrevanja s prehodom na energijo iz obnovljivih virov; izboljša politike, povezane z varstvom in trajnostno rabo vodnih virov, da zagotovi dolgoročno trajnostnost sektorjev, ki so odvisni od ekosistemskih storitev.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik

[23] V skladu s členom 2(2) Uredbe (EU) 2024/1263 „očiščeni odhodki“ pomenijo javnofinančne odhodke brez odhodkov za obresti, diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter enkratnih in drugih začasnih ukrepov.