EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.6.2024.
COM(2024) 621 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Poljske

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

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Poljske

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97[1], a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[2] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. Njime se, u skladu s prioritetima europskog semestra, doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Mehanizmom se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(2) Uredba o planu REPowerEU[3] donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj

---

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

2 Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.2.2021., str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

3 Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1.), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok bi se istodobno postiglo povećanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora, kapaciteta za skladištenje energije i energetske učinkovitosti. Poljska je u svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost dodala novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirala ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU.

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”[4] na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanje i inovacije, obrazovanje i vještine te jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kojima će se rješavati sadašnji problemi produktivnosti i jačati dugoročna konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Nakon te komunikacije Komisija je 14. veljače 2024. objavila Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti[5]. U tom izvješću detaljno se opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenog 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024.[6], čime je označen početak ciklusa europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenog 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2024., u kojem Poljska nije utvrđena kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 12. travnja 2024., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 11. ožujka 2024.

(5) EU-ov novi okvir gospodarskog upravljanja stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Obuhvaća i izmijenjenu Uredbu (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[7]. Ciljevi su novog okvira održivost javnog duga te održiv i uključiv rast koji će se postići postupnom fiskalnom konsolidacijom, reformama i ulaganjima. Okvir potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i na djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica trebala bi Vijeću i Komisiji dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi sadržavaju fiskalne i investicijske obveze i

---

4 COM(2023) 168 final.
5 COM(2024) 77 final.
6 COM(2023) 901 final.
7 Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) i Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

obveze pojedine države članice u pogledu reformi te obuhvaćaju četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog postupka. Kretanje neto rashoda[8] u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima trebalo bi biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili nastavi uvjerljivo smanjivati najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a, a da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz Uredbe (EU) 2024/1263, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine. Komisija će radi potpore u izradi tih planova [21. lipnja] 2024. državama članicama dostaviti smjernice o sadržaju planova i naknadnih godišnjih izvješća o napretku koje će trebati dostaviti i, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2024/1263, tehničke smjernice o fiskalnim prilagodbama (referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju). Države članice trebale bi do 20. rujna 2024. dostaviti svoje srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. Države članice trebale bi osigurati sudjelovanje nacionalnih parlamenata i savjetovati se s neovisnim fiskalnim institucijama, socijalnim partnerima i drugim relevantnim nacionalnim dionicima, prema potrebi.

(6) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2024. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020., 2022. i 2023. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Poljska je 3. svibnja 2021. Komisiji dostavila svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 17. lipnja 2022. donijelo Odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske[9], koja je izmijenjena 8. prosinca 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu te radi uključivanja poglavlja o planu REPowerEU[10]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, donesenoj u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Poljska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti

---

8 Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe Vijeća (EU) 2024/1263 od 29. travnja 2024. (SL L 2024/1263, 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Neto rashodi znači državni rashodi bez i. izdataka za kamate, ii. diskrecijskih mjera na strani prihoda, iii. rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, iv. nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, v. cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

9 Provedbena odluka Vijeća od 17. lipnja 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske (9728/22).

10 Provedbena odluka Vijeća od 8. prosinca 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 17. lipnja 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske (15835/23).

utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Pretpostavlja se da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri postignute ako dotična država članica nije ukinula mjere.

(8) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Poljsku[11] za 2024. U njemu je ocijenjen napredak Poljske u smislu relevantnih preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Poljske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Poljske u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(9) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[12], deficit opće države u Poljskoj se s 3,4 % BDP-a u 2022. povećao na 5,1 % BDP-a u 2023., dok je dug opće države porastao s 49,2 % BDP-a krajem 2022. na 49,6 % BDP-a krajem 2023. Kako je najavila u smjernicama za fiskalnu politiku za 2024.[13], Komisija čini prvi korak za pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu na temelju podataka o realizaciji za 2023., u skladu s postojećim pravnim odredbama. Komisija je 19. lipnja 2024. donijela izvješće na temelju članka 126. stavka 3. UFEU-a[14]. U tom se izvješću ocjenjuje proračunsko stanje Poljske jer je njezin deficit opće države 2023. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Uzimajući u obzir tu ocjenu i nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora u skladu s člankom 126. stavkom 4. UFEU-a, u izvješću se zaključuje da Komisija u srpnju namjerava predložiti pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita za Poljsku tako što će Vijeću preporučiti da donese odluku na temelju članka 126. stavka 6. o postojanju prekomjernog deficita.

(10) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo[15] da Poljska poduzme mjere čiji je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom politike[16], uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Poljskoj je istodobno preporučeno da se pripremi za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Poljskoj je bilo preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike[17] bio je u 2023. ekspanzivan (0,8 %

11 SWD(2024) 621 final.

12 Eurostat-Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2024.

13 COM(2023) 141 final.

14 Izvješće Komisije pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, 19.6.2024., COM(2024) 598 final.

15 Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Poljske i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2022., SL C 334, 1.9.2022., str. 171.

16 Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2024. procjenjuje se da će srednjoročni potencijalni rast proizvodnje Poljske u 2023., koji se koristi za mjerenje smjera fiskalne politike, iznositi 14,5 % u nominalnom smislu, na temelju prosječne desetogodišnje stope potencijalnog realnog rasta i deflatora BDP-a za 2023.

17 Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između i.

BDP-a), u kontekstu visoke inflacije. Rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) imao je u 2023. uglavnom neutralan učinak od 0,0 % BDP-a na smjer fiskalne politike, što je u skladu s preporukom Vijeća. Uglavnom neutralan učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država rezultat je smanjenog troška hitnih mjera potpore (ciljanih i neciljanih) kućanstvima i poduzećima kao odgovor na povećanja cijena energije (za 1,2 postotna boda BDP-a). Povećanja plaća u javnom sektoru i mirovina bili su glavni pokretači rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez mjera na strani prihoda). Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su 1,5 % BDP-a u 2023. Ulaganja koja financira država iznosila su 3,8 % BDP-a u 2023., što je godišnje povećanje od 0,8 postotna boda u odnosu na 2022. Poljska je financirala dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a te je očuvala ulaganja koja financira država. Poljska je financirala javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost, kao što su potpora za prijenosne i distribucijske mreže i uvođenje obnovljivih izvora energije, za vjetroelektrane na moru i energetski učinkovitu obnovu zgrada te zelenu i pametnu mobilnost, koja se financiraju iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

(11) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se realni BDP povećati za 2,8 % u 2024. i za 3,4 % u 2025., a inflacija mjerena HIPC-om iznositi 4,3 % u 2024. i 4,2 % u 2025.

(12) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 5,4 % BDP-a u 2024. i povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 53,7 % do kraja 2024. Povećanje deficita u 2024. uglavnom je posljedica visoke potrošnje za obranu, povećanja plaća u javnom sektoru i novih socijalnih naknada. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (2,4 % BDP-a).

(13) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. u 2024. bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak o otpornost financirat će se rashodi u iznosu do 1,0 % BDP-a, u odnosu na 0,1 % BDP-a u 2023. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućit će visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Poljske. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će u 2024. rashodi financirani zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznositi 0,9 % BDP-a, u odnosu na 0 % BDP-a u 2023.

(14) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo da Poljska osigura razboritu fiskalnu politiku, osobito ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država[18] u 2024. na najviše 7,8 %. Države članice bile su pozvane da pri izvršenju svojih proračuna za 2023. i izradi proračuna za 2024. vode računa o tome da će Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. Vijeću predložiti pokretanje

---

srednjoročnog potencijalnog rasta i ii. promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda (i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije. Negativan (pozitivan) predznak pokazatelja označava ekspanzivnu (kontrakcijsku) fiskalnu politiku.

[18] Neto primarni rashodi definiraju su kao rashodi koje financira država bez i. diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. izdataka za kamate, iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost te iv. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će u Poljskoj doći do povećanja neto primarnih rashoda koje financira država za 12,8 % u 2024., što je više od preporučene maksimalne stope rasta. Ta prekomjerna potrošnja u odnosu na preporučenu maksimalnu stopu rasta neto primarnih rashoda koje financira država na razini je 2,0 % BDP-a u 2024. Postoji rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća.

(15) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Poljska u 2023. i 2024. što prije poduzme mjere radi postupnog ukidanja hitnih mjera energetske potpore na snazi i da ostvarene uštede iskoristi za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno utvrdilo da bi Poljska, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, trebala osigurati da budu usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., neto proračunski trošak[19] hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,6 % BDP-a, a predviđa se da će iznositi 0,5 % u 2024. i manje od 0,1 % u 2025. Konkretno, pretpostavlja se da će programi zamrzavanja cijena električne energije i plina ostati na snazi do lipnja 2024., a da će gornje granice za cijene električne energije i plina ostati na snazi do kraja 2024., a do lipnja 2025. za centralizirano grijanje[20]. Ako se u skladu s preporukom Vijeća ostvarene uštede iskoriste za smanjenje državnog deficita, u tim se projekcijama implicira fiskalna prilagodba od 0,2 % BDP-a u 2024., dok će u toj godini neto primarni rashodi koje financira država[21] imati ekspanzivan učinak od 2,0 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Ne predviđa se postupno ukidanje hitnih mjera energetske potpore što prije u 2023. i 2024. Postoji rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, ne predviđa se da će se ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Postoji i rizik da to ne bude u skladu s preporukom Vijeća. Proračunski trošak hitnih mjera energetske potpore usmjerenih na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća procjenjuje se na manje od 0,1 % BDP-a u 2024. (0,2 % u 2023.), pa sve šalje cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost.

(16) Osim toga, Vijeće je Poljskoj preporučilo[22] i da očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstava iz drugih fondova EU-a, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će se javna ulaganja koja financira država povećati na 4,0 % BDP-a u 2024. u odnosu na 3,8 % BDP-a u 2023. To je u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, očekuje se da će se javni rashodi koji se financiraju prihodima iz sredstava fondova

---

19 Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode i, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

20 Za mjere za koje je Poljska navela da će ostati na snazi do kraja 2024. u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. pretpostavlja se proračunski učinak i u 2025.

21 Taj se učinak mjeri kao promjena primarnih rashoda opće države, bez i. dodatnog proračunskog učinka diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. jednokratnih rashoda i iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost i iv. rashoda koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročnu (10-godišnju) prosječnu stopu potencijalnog rasta nominalnog BDP-a, izraženo kao udio u nominalnom BDP-u.

22 Preporuka Vijeća o Nacionalnom programu reformi Poljske za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Poljske za 2023., SL C 312, 1.9.2023., str. 197.

EU-a, uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost, povećati na 1,9 % BDP-a u 2024. s 1,5 % BDP-a u 2023.

(17) Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze i uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni deficit od 4,6 % BDP-a u 2025. Smanjenje deficita u 2025. uglavnom je rezultat cikličkog rasta i isteka mjera energetske potpore. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do povećanja udjela duga opće države u BDP-u na 57,7 %. Osim visokih deficita, povećanje udjela duga u BDP-u rezultat je velikih gotovinskih predujmova za ulaganja u vojnu opremu.

(18) Socijalne naknade i dalje uglavnom nisu ciljane i nema načina da se provjeri njihova opravdanost na razini kućanstva. To dovodi do ograničene redistributivne moći sustava socijalne skrbi. Univerzalni dječji doplatak znatno je povećan 2023. i zadržana je 13. mirovina. U proračunskim dokumentima mogla bi se poboljšati transparentnost tekućih i planiranih ulaganja. Nedostaje integriran i sveobuhvatan pregled tekućih ulaganja i njihovih izvora financiranja, uključujući izvanproračunska sredstva i poduzeća u državnom vlasništvu. Iako su dostupne u različitoj mjeri, takve su informacije raspršene po dokumentima, kao što su višegodišnji programi ulaganja i financijski planovi poduzeća u državnom vlasništvu ili izvanproračunskih fondova. Postupci za ocjenu i odabir projekata javnih ulaganja i provedbu *ex post* preispitivanja nisu učinkoviti. Standardizirane metodologije ocjenjivanja projekata postoje samo za ulaganja koja financira EU, ali bi se mogle primijeniti na sva velika ulaganja koja financira država. Postupci odabira projekata razlikuju se među ministarstvima i temelje se na vrsti projekta i izvoru financiranja. Ne postoje standardni kriteriji za odabir projekata i određivanje prioriteta na razini središnje države.

(19) Poljska je jedna od zemalja čije stanovništvo najbrže stari u EU-u, a demografski trendovi dugoročno će utjecati na njezin mirovinski sustav. Stalno povećanje stvarne dobi za umirovljenje osiguravanjem visokog sudjelovanja starijih radnika na tržištu rada ključno je za gospodarski rast i primjerenost budućih mirovina. Predviđanja iz Izvješća o starenju stanovništva za 2024. za Poljsku upućuju na drugi po veličini pad njihove primjerenosti, koja se mjeri kao omjer prosječne mirovine i prosječne bruto plaće u trenutku umirovljenja. Ako se omjer primjerenosti zadrži blizu trenutačne razine, javni rashodi povećali bi se za 4,6 postotnih bodova BDP-a do 2070. Mirovinske naknade za poljoprivrednike uglavnom subvencionira država, u iznosu od 0,6 % BDP-a u 2023., a metodom izračuna naplaćenih doprinosa za osiguranje ne potiče se prelazak u opći mirovinski sustav, što otežava međusektorsku mobilnost radne snage. Iako je Poljska u svojem planu za oporavak i otpornost provela jednu ciljanu mjeru za promicanje rada nakon zakonske dobi za umirovljenje, bilo bi potrebno uložiti dodatne napore kako bi se riješio problem buduće primjerenosti i održivosti mirovina.

(20) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Očekuje se da će pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku, brz nastavak djelotvorne provedbe plana, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Poljske zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. Kako bi se obveze iz plana izvršile do kolovoza 2026., ključno je da Poljska nastavi provedbu reformi i ubrza ulaganja tako što će riješiti problem novih kašnjenja te pritom osigurati snažan administrativni

kapacitet. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(21) U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Poljska u okviru preispitivanja fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja treba do ožujka 2025. preispitati svaki program, uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama koje su joj upućene 2024., kao i u svojem nacionalnom energetskom i klimatskom planu. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava EU-a uključenih u svaki od tih programa. Poljska je ostvarila napredak u provedbi kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi, a razlike između istočnih regije i ostatka zemlje kontinuirano rastu. Ključno je ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. Prioriteti koji su dogovoreni u programima i dalje su relevantni. Važno je da Poljska ulaže u inovativnu i pametnu gospodarsku preobrazbu te da ojača suradnju između znanosti i poslovnog sektora. Za ubrzanje zelene tranzicije i prelaska s ugljena potrebne su mjere koje uključuju povećanje proizvodnje čiste energije i ulaganja u proizvodnju tehnologija s nultom neto stopom emisija, smanjenje potrošnje energije i onečišćenja zraka. Važno je ulagati u digitalne i zelene vještine. I dalje je prioritet uklanjati teritorijalne nedostatke u pristupu kvalitetnoj i cjenovno pristupačnoj skrbi za djecu. Pri preispitivanju programa kohezijske politike sredinom provedbenog razdoblja vrijedi posvetiti dodatnu pozornost ulaganjima u sustav potpore državljanima trećih zemalja i prilikama kojima se na sveobuhvatan način olakšava njihova integracija jer je Poljska doživjela dosad nezabilježen priljev izbjeglica iz Ukrajine. Poljska bi mogla iskoristiti inicijativu Platforme za strateške tehnologije za Europu kako bi pomogla preobrazbu svojeg gospodarstva, posebno u pogledu čiste i resursno učinkovite tehnologije.

(22) Uz gospodarske i socijalne poteškoće koje se otklanjaju planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Poljska se suočava s dodatnim izazovima koji se odnose na nedostatak radne snage, digitalizaciju poslovanja, javnu nabavu, centralizirano grijanje i upravljanje vodama.

(23) Nedostatak radne snage narušava konkurentnost poljskog gospodarstva. U 2023. 66 % poljskih poslodavaca izvijestilo je o poteškoćama s popunjavanjem otvorenih radnih mjesta, a 75 % navelo je da teško pronalaze potrebne talente. Zbog toga je ključno povećati sudjelovanje na tržištu rada među skupinama s najnižim stopama zaposlenosti, kao što su osobe s invaliditetom (razlika u zapošljavanju zbog invaliditeta 2022. iznosila je 31,3 postotna boda, što je znatno iznad prosjeka EU-a od 21,4 postotna boda) ili žene (u 2023. razlika u zaposlenosti muškaraca i žena u Poljskoj u prosjeku je iznosila 11,8 postotnih bodova i 23,3 postotna boda za osobe u dobi od 55 do 64 godine). Poljska ne uspijeva ostvariti cilj EU-a od 51,7 % sudjelovanja odraslih u obrazovanju do 2030., i zasad je na 20,3 %, što otežava prekvalifikaciju i usavršavanje za prelazak u sektore u kojima je potrebna radna snaga. Istodobno, sustav dugotrajne skrbi nedovoljno je razvijen i dalje se oslanja na obitelji, posebno žene, i druge neformalne pružatelje skrbi. Pokrivenost formalnom kućnom njegom niska je i iznosi 13 % za osobe u dobi od 65 godina i starijih kojima je takva skrb potrebna, što je znatno ispod prosjeka EU-a (30 % u 2022.), dok potrebe brzo rastu zbog starenja stanovništva. Očekuje se da će udio stanovništva u dobi od 65 godina i više dosegnuti 21,9 % u 2030. i 29,1 % u 2050. Poticanjem veće gospodarske aktivnosti neformalnih njegovatelja, uglavnom žena, poboljšanjem pristupa formalnoj dugotrajnoj skrbi kod kuće i u zajednici može se povećati sudjelovanje na tržištu rada.

(24) U sustavu javne nabave i dalje malo poduzeća podnosi ponude. To dovodi do visokog udjela pojedinačnih ponuda, koji je godinama ostao na iznimno visokoj razini (54 % u 2023. i više od 50 % u posljednjih pet godina). Unatoč očekivanjima, zakonom o javnoj nabavi koji je stupio na snagu u siječnju 2021. nisu odmah otklonjeni ključni nedostaci. To zahtijeva pouzdanu i sveobuhvatnu analizu temeljnih uzroka trajnog i sve lošijeg problema niske razine tržišnog natjecanja u javnoj nabavi. Daljnje jačanje digitalizacije postupka javne nabave i razvoj ponude osposobljavanja za mala i srednja poduzeća (MSP-ove) mogu pomoći u svladavanju tih izazova.

(25) Poljska ima prostora za poboljšanje rezultata u digitalnoj tranziciji kako bi više doprinijela ostvarenju EU-ovih ciljeva digitalnog desetljeća. Iako je ostvaren napredak u digitalizaciji javnih usluga, Poljska kasni u području digitalizacije poslovanja. Udio poljskih MSP-ova s barem osnovnom razinom digitalnog intenziteta iznosi 61 %, što je ispod prosjeka EU-a od 69 % (cilj EU-a za 2030. je 90 %). Samo 18 % poduzeća pruža namjensko osposobljavanje u području IKT-a svojim zaposlenicima, koji zbog toga imaju nisku razinu digitalnih vještina. Kako bi ojačala potencijal rasta svojeg gospodarstva i potaknula privatna ulaganja, Poljska bi trebala olakšati pristup naprednim tehnologijama, posebno za MSP-ove, i poticati ekosustave *start-up* poduzeća poboljšanjem pristupa osposobljavanju, pružanjem tehničke i financijske potpore i poticanjem prijenosa znanja.

(26) U proteklom je desetljeća krajnja potrošnja energije u Poljskoj rasla. U 2022. bila je 14,5 % viša nego 2013., dok se u EU-u u cjelini smanjila za 5,5 %. Ako se nastavi kretanje iz posljednjih šest godina, Poljska će premašiti svoj cilj energetske učinkovitosti za 28 %. Konkretno, sustave centraliziranog grijanja koristi 42 % stanovništva, ali i dalje u velikoj mjeri ovise o ugljenu, a još nije predložen jasan plan dekarbonizacije sa snažnom energetskom učinkovitosti. Iako se trenutačnim politikama predviđa prelazak na prirodni plin i biomasu, potrebno je donijeti plan dekarbonizacije u kojem se prednost daje energetskoj učinkovitosti, održivim obnovljivim izvorima topline i korištenju otpadne topline. Poljska je provela skup nacionalnih politika za promicanje obnove stambenih zgrada, uključujući opsežne programe subvencija koji se financiraju u okviru plana za oporavak i otpornost. Međutim, te politike treba dodatno ojačati i uskladiti s klimatskim ciljevima EU-a za 2030. Stoga je potrebno ciljano djelovanje kako bi se smanjile emisije ugljika iz zgrada, s posebnim naglaskom na poboljšanju energetske učinkovitosti i dekarbonizaciji centraliziranog grijanja.

(27) Poljska se suočava s izazovima prilagodbe klimatskim promjenama, primjerice u pogledu rizika od suše i poplava. Plan za oporavak i otpornost uključuje mjere za poboljšanje zadržavanja vode u ruralnim područjima, no ni druge nacionalne politike u poljoprivredi, šumarstvu i upravljanju vodama još nisu prilagođene ublažavanju klimatskih rizika i posljedica. Bolja usklađenost politika mogla bi se postići boljom koordinacijom različitih institucija zaduženih za relevantne politike. To bi moglo pomoći u provedbi održivih rješenja kao što su prirodna rješenja za prilagodbu kako bi se povećala opskrba vodom i prilagodilo klimatskim promjenama, uz istodobne koristi za dugoročnu održivost poljoprivrede i druge sektore koji se oslanjaju na usluge ekosustava.

PREPORUČUJE da Poljska u 2024. i 2025. poduzme mjere čiji je cilj:

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. U skladu sa zahtjevima reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda[23] na stopu koja je u skladu sa smanjenjem deficita opće države na referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom i zadržavanjem duga opće države na razboritoj razini u srednjoročnom razdoblju. Poboljšati učinkovitost javne potrošnje, među ostalim preciznijom dodjelom socijalnih naknada, kao i većom transparentnošću u planiranju ulaganja i širom primjenom standardiziranih postupaka za ocjenu i odabir projekata. Osigurati primjerenost budućih mirovinskih naknada i održivost mirovinskog sustava, među ostalim poduzimanjem mjera za povećanje stvarne dobi za umirovljenje i reformom sustava povlaštenih mirovina.

2. Jačati administrativni kapacitet za upravljanje planom za oporavak i otpornost, ubrzati ulaganja i održati dinamiku u provedbi reformi. Izbjeći nova kašnjenja kako bi se omogućila kontinuirana, brza i djelotvorna provedba plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, i tako osigurati završetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U okviru preispitivanja u sredini programskog razdoblja nastaviti se baviti dogovorenim prioritetima, poduzeti mjere za veću potporu i integraciju državljana trećih zemalja, a radi poboljšanja konkurentnosti razmatrati mogućnosti koje pruža inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu.

3. Poduzeti korake za povećanje sudjelovanja skupina u nepovoljnom položaju na tržištu rada, među ostalim poboljšanjem kvalitete i pristupa formalnoj dugotrajnoj skrbi kod kuće i u zajednici. Povećati učinkovitost i smanjiti složenost postupaka javne nabave i tako povećati tržišno natjecanje u tom području, posebno za MSP-ove. Podupirati privatna ulaganja poticanjem digitalizacije poduzeća.

4. Poduzeti mjere za ubrzavanje postupnog ukidanja fosilnih goriva u sektoru centraliziranog grijanja prelaskom na energiju iz obnovljivih izvora. Poboljšati politike zaštite i održivog korištenja vodnih resursa kako bi se osigurala dugoročna održivost sektora koji se oslanjaju na usluge ekosustava.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik

[23] U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe (EU) 2024/1263 „neto rashodi” znači državni rashodi bez izdataka za kamate, diskrecijskih mjera na strani prihoda, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te jednokratnih i drugih privremenih mjera.