Uradni list
Evropske unije

SL
Serija C

C/2025/3995

20.8.2025

PRIPOROČILO SVETA

z dne 8. julija 2025

o ekonomski, socialni, strukturni in proračunski politiki ter politiki zaposlovanja Poljske

(C/2025/3995)

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:

Splošne ugotovitve

(1) Uredba (EU) 2024/1263, ki je začela veljati 30. aprila 2024, določa cilje okvira ekonomskega upravljanja, katerega namen je spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, z reformami in naložbami pa trajnostno in vključujočo rast in odpornost, ter preprečiti čezmerni javnofinančni primanjkljaj. Uredba določa, da Svet in Komisija izvajata večstranski nadzor v okviru evropskega semestra v skladu s cilji in zahtevami iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Evropski semester vključuje zlasti oblikovanje specifičnih priporočil za državo in nadzor nad njihovim izvajanjem. Navedena uredba spodbuja tudi nacionalno odgovornost za fiskalno politiko in poudarja njeno srednjeročno usmerjenost skupaj z učinkovitejšim in skladnejšim izvrševanjem. Vsaka država članica mora Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt, ki vsebuje njene fiskalne, reformne in naložbene zaveze za obdobje štirih ali petih let, odvisno od trajanja zakonodajnega obdobja v zadevni državi članici. Pot gibanja očiščenih odhodkov ([2]) v teh načrtih mora biti skladna z zahtevami iz navedene uredbe, vključno z zahtevami, da se najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dolg sektorja država začne dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej dovolj verjetno zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % bruto domačega proizvoda (BDP) ter da se primanjkljaj sektorja država srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz navedene uredbe, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta.

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

([2]) Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2, točka 2, Uredbe (EU) 2024/1263: „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.

(2) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta ([3]), s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost državam članicam zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb, s čimer daje fiskalno spodbudo, ki jo financira Unija. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik mehanizem podpira gospodarsko in socialno okrevanje ter hkrati poganja trajnostne reforme in naložbe, zlasti pa spodbuja zeleni in digitalni prehod ter veča odpornost 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 Uniji ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

(3) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta ([4]) (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To pripomore k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečuje uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energetsko 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.

(4) 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 navedene uredbe in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 17. junija 2022 sprejel izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Poljsko ([5]), ki je bil spremenjen 8. decembra 2023 v skladu s členom 18(2) zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU ([6]). Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5), da je Poljska zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v izvedbenem sklepu Sveta. Za zadovoljivo izpolnitev je potrebno, da doseženi predhodni mejniki in cilji za isto reformo ali naložbo niso bili izničeni.

(5) Svet je 21. januarja 2025 na priporočilo Komisije sprejel priporočilo, v katerem je potrdil nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Poljske ([7]). Načrt je bil predložen v skladu s členoma 11 in 36(1), točka (a), Uredbe (EU) 2024/1263, zajema pa obdobje od leta 2025 do leta 2028 in predstavlja fiskalno prilagoditev skozi štiri leta.

(6) Komisija je 26. novembra 2024 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 ([8]) sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2025, v katerem Poljske ni opredelila kot eno od držav članic, za katere bo treba opraviti poglobljeni pregled. Sprejela je tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2025, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja sprejel 13. maja 2025, skupno poročilo o zaposlovanju pa 10. marca 2025.

([3]) 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).

([4]) 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).

([5]) Izvedbeni sklep Sveta z dne 17. junija 2022 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Poljsko (ST 9728/22 + ADD1).

([6]) Izvedbeni sklep Sveta z dne 7. decembra 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 17. junija 2022 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Poljsko (ST 15835/2023).

([7]) Priporočilo Sveta z dne 21. januarja 2025 o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Poljske (UL C/2025/642, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/642/oj).

([8]) Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

(7) Komisija je 29. januarja 2025 objavila kompas za konkurenčnost, tj. strateški okvir, katerega cilj je v naslednjih petih letih povečati svetovno konkurenčnost EU. V njem so opredeljeni trije nujni elementi preobrazbe za trajnostno gospodarsko rast: (i) inovacije; (ii) razogljičenje in konkurenčnost ter (iii) varnost. Za zapolnitev inovacijske vrzeli si EU prizadeva spodbujati industrijske inovacije, podpirati rast zagonskih podjetij s pobudami, kot je strategija EU za zagonska podjetja in podjetja v razširitveni fazi, ter pospeševati uvajanje naprednih tehnologij, kot sta umetna inteligenca in kvantno računalništvo. V prizadevanju za bolj zeleno gospodarstvo je Komisija predstavila celovit akcijski načrt za cenovno dostopno energijo in dogovor o čisti industriji, ki zagotavljata, da bo prehod na čisto energijo ostal stroškovno učinkovit in naklonjen konkurenčnosti, zlasti za energetsko intenzivne sektorje, ter da bo gonilo rasti. Za zmanjšanje pretiranih odvisnosti in povečanje varnosti je Unija zavezana krepitvi svetovnih trgovinskih partnerstev, diverzifikaciji dobavnih verig ter zagotavljanju dostopa do kritičnih surovin in virov čiste energije. Te prednostne naloge temeljijo na horizontalnih dejavnikih, in sicer poenostavitvi zakonodaje, poglabljanju enotnega trga, financiranju konkurenčnosti ter uniji prihrankov in naložb, spodbujanju spretnosti in kakovostnih delovnih mest ter boljšem usklajevanju politik EU. Kompas za konkurenčnost je usklajen z evropskim semestrom, s čimer zagotavlja, da so ekonomske politike držav članic skladne s strateškimi cilji Komisije, ter ustvarja enoten pristop k ekonomskemu upravljanju, ki spodbuja trajnostno rast, inovacije in odpornost po vsej Uniji.

(8) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2025 nadalje razvija skupaj 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 izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v zadnjih letih, ali znatnega dela teh izzivov. Ta specifična priporočila za države ostajajo enako relevantna za oceno spremenjenih načrtov za okrevanje in odpornost v skladu s členom 21 Uredbe (EU) 2021/241.

(9) Specifična priporočila za države za leto 2025 zajemajo ključne izzive ekonomske politike, ki niso v zadostni meri obravnavani z ukrepi, vključenimi v načrte za okrevanje in odpornost, ob upoštevanju ustreznih izzivov, opredeljenih v specifičnih priporočilih za države za obdobje 2019–2024.

(10) Komisija je 4. junija 2025 objavila poročilo o državi za Poljsko za leto 2025. V njem je ocenila napredek Poljske pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost na Poljskem. Na podlagi te analize so bili v poročilu o državi opredeljeni najbolj pereči izzivi, s katerimi se sooča Poljska. Prav tako je bil v njem ocenjen napredek Poljske pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic ter pri doseganju krovnih ciljev Unije za leto 2030 glede zaposlovanja, spretnosti ter zmanjševanja revščine in socialne izključenosti, pa tudi ciljev Združenih narodov glede trajnostnega razvoja.

Ocena letnega poročila o napredku

(11) Svet je 21. januarja 2025 priporočil naslednje najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov za Poljsko: 6,3 % leta 2025, 4,4 % leta 2026, 4,0 % leta 2027 in 3,5 % leta 2028, kar ustreza kumulativnim stopnjam rasti, izračunanim glede na leto 2023, v višini 19,6 % v letu 2025, 24,9 % v letu 2026, 29,9 % v letu 2027 in 34,4 % v letu 2028. V obdobju 2025–2028 te najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov sovpadajo s korektivno potjo v skladu s členom 3(4) Uredbe Sveta (ES) 1467/97 ([9]), kot jo je priporočil Svet 21. januarja 2025 za odpravo čezmernega primanjkljaja ([10]). Poljska je 30. aprila 2025 predložila letno poročilo o napredku ([11]), in sicer glede ukrepov, sprejetih v odziv na priporočilo Sveta z dne 21. januarja 2025, da bi odpravila čezmerni primanjkljaj, izvajala sklop reform ter izvajala reforme in naložbe, s katerimi bi se odzvala na glavne izzive, opredeljene v specifičnem priporočilu za državo v okviru evropskega semestra. Letno poročilo o napredku odraža tudi polletno poročanje Poljske o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost v skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241.

([9]) Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6).

([10]) Priporočilo Sveta dne 8. julija 2025 za odpravo čezmernega primanjkljaja na Poljskem, ST 5037/25 (UL C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

([11]) Letna poročila o napredku za leto 2025 so na voljo na: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_sl.

(12) Vojna agresija Rusije proti Ukrajini in njene posledice pomenijo eksistencialni izziv za Evropsko unijo. Komisija je priporočala usklajeno aktivacijo nacionalne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast, da bi podprla prizadevanja EU za hitro in znatno povečanje odhodkov za obrambo, Evropski svet pa je ta predlog pozdravil 6. marca 2025. Na zahtevo Poljske z dne 30. aprila 2025 je Svet 8. julija 2025 na priporočilo Komisije sprejel priporočilo o dovoljenju Poljski za odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov in njihovo preseganje ([12]).

(13) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat ([13]), se je primanjkljaj sektorja država na Poljskem povečal z 5,3 % BDP v letu 2023 na 6,6 % v letu 2024, dolg sektorja država pa se je povečal z 49,5 % BDP konec leta 2023 na 55,3 % konec leta 2024. Glede na izračune Komisije ta gibanja ustrezajo stopnji rasti očiščenih odhodkov v višini 12,7 % v letu 2024. Poljska v letnem poročilu o napredku za leto 2025 ocenjuje, da bo rast očiščenih odhodkov v letu 2024 prav tako znašala 12,7 %. Glede na ocene Komisije je bila fiskalna naravnanost ([14]), ki vključuje odhodke, financirane na nacionalni ravni in ravni EU, v letu 2024 ekspanzivna in naj bi znašala 1,8 % BDP.

(14) Po navedbah iz letnega poročila o napredku se v makroekonomskem scenariju, na katerem temeljijo proračunske projekcije Poljske, pričakuje, da bo realna rast BDP v letu 2025 znašala 3,7 %, inflacija, merjena z indeksom HICP, pa naj bi v letu 2025 znašala 4,5 %. Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi realni BDP zrasel za 3,3 % v letu 2025 in za 3,0 % v letu 2026, inflacija po HICP pa naj bi znašala 3,6 % v letu 2025 in 2,8 % v letu 2026.

(15) Glede na letno poročilo o napredku naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2025 zmanjšal na 6,3 % BDP, dolg sektorja država kot odstotek BDP pa naj bi se do konca leta 2025 povečal na 57,8 %. Ta gibanja ustrezajo rasti očiščenih odhodkov v višini 5,8 % v letu 2025. V pomladanski napovedi Komisije 2025 je za leto 2025 predviden primanjkljaj sektorja država v višini 6,4 % BDP. Zmanjšanje primanjkljaja v letu 2025 je predvsem posledica učinka diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, vključno s povišanjem trošarin in neindeksacijo dohodninskih razredov. Glede na izračune Komisije ta gibanja ustrezajo rasti očiščenih odhodkov v višini 6,2 % v letu 2025. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost, ki vključuje odhodke, financirane tako na nacionalni ravni kot na ravni EU, v letu 2025 ekspanzivna in naj bi znašala 0,3 % BDP. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 povečal na 58,0 %. Povečanje deleža javnega dolga v BDP v letu 2025 je predvsem posledica visokega predvidenega javnofinančnega primanjkljaja ter prilagoditve stanj in tokov v zvezi z naložbami v obrambo.

(16) Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi se z nepovratno podporo („nepovratnimi sredstvi“) v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2025 financirali odhodki sektorja država v višini 1,2 % BDP; v letu 2024 je ta delež znašal 0,3 % BDP. Odhodki, financirani z nepovratno podporo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, omogočajo visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo in dolg sektorja država Poljske.

(17) Odhodki sektorja država za obrambo na Poljskem so v letu 2021 znašali 1,6 % BDP, v letu 2022 1,6 % BDP, v letu 2023 pa 2,0 % BDP ([15]). Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi odhodki za obrambo v letu 2024 znašali 2,7 % BDP, v letu 2025 pa 2,8 % BDP. To ustreza povečanju za 1,2 odstotne točke BDP v primerjavi z letom 2021. Poljska načrtuje odhodke za obrambo v višini 2,7 % BDP v letu 2024 in 2,9 % BDP v letu 2025. Obdobje aktivacije nacionalne odstopne klavzule (2025–2028) Poljski omogoča, da ponovno prednostno razvrsti javnofinančne odhodke ali poveča državne prihodke, tako da trajno višji odhodki za obrambo srednjeročno ne bi ogrozili fiskalne vzdržnosti.

([12]) Priporočilo Sveta z dne 8. julija 2025 o dovoljenju Poljski za odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet v skladu z Uredbo (EU) 2024/1263 (aktivacija nacionalne odstopne klavzule) (UL C, C/2025/3971, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3971/oj).

([13]) Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2025.

([14]) 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, vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije.

([15]) Eurostat, javnofinančni odhodki po klasifikaciji funkcij države (COFOG). Zaradi metodoloških razlik med opredelitvami, ki se uporabljajo za COFOG, in opredelitvami, ki jih uporablja Nato, se lahko odhodki na podlagi opredelitve za COFOG, razlikujejo od odhodkov na podlagi opredelitve Nata.

(18) Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi se očiščeni odhodki Poljske v letu 2025 povečali za 6,2 %, v letih 2024 in 2025 pa kumulativno za 19,7 %. Glede na pomladansko napoved Komisije 2025 naj bi bila rast očiščenih odhodkov Poljske v letu 2025 pod priporočeno najvišjo stopnjo rasti, določeno s korektivno potjo. Ob upoštevanju let 2024 in 2025 skupaj naj bi bila kumulativna stopnja rasti očiščenih odhodkov nad priporočeno najvišjo stopnjo rasti, kar ustreza odstopanju ([16]) v višini manj kot 0,1 % BDP. Napovedano odstopanje je na podlagi trenutnih projekcij odhodkov za obrambo v mejah prožnosti nacionalne odstopne klavzule. Zato je izvajanje postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem za Poljsko začasno zadržano.

(19) Letno poročilo o napredku za leto 2025 ne vključuje proračunskih projekcij po letu 2025. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, je v pomladanski napovedi Komisije 2025 v letu 2026 predviden primanjkljaj sektorja država v višini 6,1 % BDP. Zmanjšanje primanjkljaja v letu 2026 je predvsem posledica učinka diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, vključno s povišanjem trošarin in neindeksacijo dohodninskih razredov. Ta gibanja ustrezajo 5,4-odstotni rasti očiščenih odhodkov v letu 2026. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost, ki vključuje odhodke, financirane na nacionalni ravni in ravni EU, v letu 2026 na splošno nevtralna. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2026 povečal na 65,3 %. Povečanje deleža javnega dolga v BDP v letu 2026 je predvsem posledica visokega predvidenega javnofinančnega primanjkljaja ter prilagoditve stanj in tokov v zvezi z naložbami v obrambo in enkratnimi prenosi v zvezi z naložbami, ki se financirajo s posojili iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2026.

Ključni izzivi politike

(20) Socialni prejemki in nadomestila na Poljskem večinoma niso ciljno usmerjeni in ni ocenjevanja materialnega položaja na ravni gospodinjstev. Posledica tega je sistem socialnega varstva z omejeno prerazporeditveno zmogljivostjo. V proračunskih dokumentih bi se lahko izboljšala preglednost v zvezi s tekočimi in načrtovanimi naložbami. Čeprav obstaja mehanizem usklajevanja, trenutno ni enotnega, celovitega in izčrpnega pregleda 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 ali prednostno razvrščanje projektov.

(21) Poljska ima eno najhitreje starajočih se prebivalstev v EU in dolgoročni demografski trendi bodo vplivali na njen pokojninski sistem. Zakonsko določena upokojitvena starost ženskam omogoča, da se upokojijo pri 60 letih, kar vpliva na število žensk, ki delajo ali iščejo delo, v primerjavi z moškimi, katerih zakonsko določena upokojitvena starost je 65 let. Za zvišanje dejanske upokojitvene starosti je Poljska 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 z zagotavljanjem prihodnje ustreznosti pokojnin in zaščito vzdržnosti pokojninskega sistema. Za različne skupine na Poljskem obstajajo posebni pokojninski prejemki, ki niso vedno povezani s poklicnimi tveganji in zahtevajo temeljit pregled, da se zagotovi pravičnost sistema.

(22) 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 navedeni 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 izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo, ali znatnega dela teh izzivov. V tem kratkem časovnem okviru je dokončanje učinkovitega izvajanja načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, bistvenega pomena za povečanje dolgoročne konkurenčnosti Poljske z zelenim in digitalnim prehodom ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti. V sporočilu Komisije NextGenerationEU – Pot do leta 2026, sprejetem 4. junija 2025, je pojasnjena časovnica, v skladu s katero naj bi se zaključil mehanizem, določene so smernice za države članice, da bi bilo izvajanje do 31. avgusta 2026 čim uspešnejše, med drugim glede tega, kako naj države članice dodatno

([16]) Ti podatki bodo od leta 2026 prikazani na kontrolnem računu iz člena 22 Uredbe (EU) 2024/1263.

racionalizirajo svoje načrte za okrevanje in odpornost, predstavljene so ključne možnosti, ki jih je treba upoštevati pri reviziji teh načrtov, in poudarjeno je, kako pomembno je skrbno skupno načrtovanje pred predložitvijo zadnjih zahtevkov za plačilo leta 2026. Poljska je že dosegla napredek pri izvajanju reform in naložb iz svojega načrta za okrevanje in odpornost. Za izpolnitev zavez iz načrta za okrevanje in odpornost do avgusta 2026 je bistveno, da Poljska pospeši izvajanje reform in naložb z obravnavanjem relevantnih izzivov. Zlasti je potrebno tesno usklajevanje med javnimi organi, vključno z regionalno in lokalno upravo, ki so odgovorni za izvajanje ukrepov v okviru načrta za okrevanje in odpornost. 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.

(23) Na Poljskem se je izvajanje programov kohezijske politike, ki zajemajo podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Sklada za pravični prehod (SPP), Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in Kohezijskega sklada, pospešilo. Pomembno je nadaljevati prizadevanja za zagotovitev hitrega izvajanja teh programov, hkrati pa čim bolj povečati njihov učinek na terenu. Poljska že ukrepa v okviru svojih programov kohezijske politike, da bi spodbudila konkurenčnost in rast, obenem pa okrepila socialno kohezijo. Hkrati se Poljska še naprej sooča z izzivi, vključno s tistimi, ki so povezani s potrebo po povečanju konkurenčnosti vzhodnih regij, ki mejijo na Rusijo in Belorusijo, pospešitvi energijskega prehoda v jugozahodnih regijah, odvisnih od premogovništva in težke industrije, ter v industrializiranem središču, odpravi pomanjkanja spretnosti in njihovi neusklajenosti s povpraševanjem ter reševanju velikega povpraševanja po stanovanjih. Poljska mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 ([17]) v okviru vmesnega pregleda skladov kohezijske politike pregledati vsak program, pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo za leto 2024. S predlogom Komisije, sprejetim 1. aprila 2025 ([18]), je bil rok, do katerega je treba za vsak program predložiti oceno o izidu vmesnega pregleda, podaljšan na obdobje po 31. marcu 2025. Zagotovljene so tudi prožnost, da bi pomagali pospešiti izvajanje programov, in spodbude za države članice, da sredstva kohezijske politike dodelijo petim strateškim prednostnim področjem Unije, in sicer konkurenčnosti na področju strateških tehnologij, obrambi, stanovanjem, odpornosti v zvezi z vodo in energetskemu prehodu, ter naložbam v spretnosti v prednostnih sektorjih, pri čemer se programi ESS+ še naprej osredotočajo na osebe v najbolj ranljivih položajih.

(24) Platforma za strateške tehnologije za Evropo (STEP) predstavlja priložnost za naložbe v eno od ključnih strateških prednostnih nalog EU in torej za krepitev konkurenčnosti EU. Platforma STEP se izvaja prek 11 obstoječih skladov EU. Države članice lahko prispevajo tudi k programu InvestEU, ki podpira naložbe na prednostnih področjih. Poljska bi lahko te pobude kar najbolje izkoristila za podporo razvoju ali proizvodnji kritičnih tehnologij, tudi čistih in z viri gospodarnih tehnologij.

(25) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih z načrtom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi EU, bi morala Poljska učinkovito obravnavati preostale izzive, povezane s poenostavitvijo, raziskavami in inovacijami, energijo, upravljanjem voda, spretnostmi in izobraževanjem ter vključevanjem prikrajšanih skupin na trg dela.

(26) Kot je določeno v kompasu za konkurenčnost, si morajo vse institucije EU ter nacionalne in lokalne institucije močno prizadevati, da bi sprejemale enostavnejša pravila in pospešile upravne postopke. Komisija si je zastavila ambiciozne cilje za zmanjšanje upravnega bremena, in sicer za vsaj 25 %, v zvezi z MSP pa za najmanj 35 %; oblikovala je tudi nova orodja za doseganje teh ciljev, vključno s sistematičnim obremenitvenim testom obstoječe zakonodaje EU in okrepljenim dialogom z deležniki. Da bi dosegla ta cilj, mora ukrepati tudi Poljska. 66 % podjetij meni, da zapletenost upravnih postopkov pomeni težavo za njihovo poslovanje na Poljskem ([19]). Čeprav ima Poljska na splošno regulativni okvir, ki spodbuja konkurenco, se še vedno sooča z nekaterimi izzivi glede zapletenosti zakonodaje in zagotavljanja učinkovitega institucionalnega okvira. Ti so povezani z vse večjo nestanovitnostjo zakonodaje in krajšim časom, ki ga imajo podjetja na voljo za pripravo na zakonodajne spremembe. Zato je upravno breme za podjetja veliko, na primer v zvezi z davčno zakonodajo, stroški, ki jih imajo podjetja, zlasti MSP, pri

([17]) Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

([18]) Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) 2021/1058 in (EU) 2021/1056 glede posebnih ukrepov za obravnavanje strateških izzivov v okviru vmesnega pregleda (COM(2025) 123 final).

([19]) Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Odnos podjetij do korupcije v EU), kratko poročilo, poročilo Eurobarometer (april 2024), EIB Investment Survey 2024 Country Overview: Poland (Raziskava EIB o naložbah za leto 2024 – pregled za posamezne države:Poljska).

izpolnjevanju delovnih in davčnih sistemov, pa so razmeroma visoki. Glede na raziskavo EIB o naložbah 25 % podjetij na Poljskem za regulativne zahteve namenja več kot 10 % svojega osebja. Kljub nedavnemu povišanju je stopnja ustanavljanja novih podjetij nizka, zlasti za podjetja z zaposlenimi. Sistem javnega naročanja še vedno zaznamujejo majhno število podjetij, ki oddajo ponudbe, ter dolgotrajni in zapleteni postopki. K reševanju teh izzivov lahko prispevata nadaljnja krepitev digitalizacije postopka javnega naročanja in razvoj ponudbe usposabljanj za MSP.

(27) Prihodnja gospodarska rast in konkurenčnost Poljske sta vse bolj odvisni od njene sposobnosti, da izkoristi moč znanosti in inovacij. Kljub stalnemu povečevanju porabe podjetij za raziskave in razvoj so rezultati Poljske na področju inovacij še vedno omejeni, saj je njena uspešnost na področju raziskav in razvoja v letu 2024 dosegla le 65,9 % povprečja EU, kar pomeni izboljšanje za 3,3 odstotne točke v primerjavi z letom 2023. Sodelovanje med znanostjo in podjetji je omejeno, kar zmanjšuje zmožnost Poljske, da trži svoje raziskave. To težavo dodatno poglabljajo premalo razvita raziskovalna baza in premalo ciljno usmerjeni programi, ki spodbujajo uporabne raziskave ter akademsko-zasebna partnerstva. Krepitev povezav med znanostjo in podjetji ter povečanje privlačnosti raziskovalnih poklicnih poti bosta bistvenega pomena. Pregled in izboljšanje sedanjih podpornih instrumentov ter ustvarjanje spodbud za raziskovalce, da sodelujejo z industrijo, so med ključnimi ukrepi za doseganje visoko učinkovitega inovacijskega in znanstvenega ekosistema. Nadaljnji napredek je odvisen tudi od vztrajnega povečevanja javnih odhodkov za raziskave in razvoj ter reform za izboljšanje konkurenčnosti in internacionalizacije znanstvenih ustanov.

(28) Visoki stroški energije negativno vplivajo na konkurenčnost podjetij na Poljskem. Država bi morala spodbujati cenovne signale za električno energijo, ki podpirajo naložbe v proizvodnjo čiste električne energije in prispevajo k dostopnim cenam energije. To je mogoče doseči na primer s spodbujanjem dinamičnega oblikovanja cen ter prilagoditvijo davkov in dajatev na električno energijo za gospodinjstva in industrijo s prenosom davčne obremenitve z električne energije na fosilna goriva. Večja prožnost omrežja in čezmejne povezave bi prav tako lahko prispevale k znižanju cen električne energije. Začrtati je treba pot razogljičenja, ki bo dajala prednost energijski učinkovitosti, trajnostnim obnovljivim virom toplote in uporabi odpadne toplote. Poljska beleži znatne subvencije za fosilna goriva, pri čemer pred letom 2030 ni načrtovana njihova postopna ukinitev. Zlasti subvencije za fosilna goriva, ki ne rešujejo energetske revščine na ciljno usmerjen način ali odpravljajo resničnih pomislekov glede energetske varnosti, ovirajo elektrifikacijo in niso ključne za industrijsko konkurenčnost, zato bi se lahko štelo, da je njihova postopna ukinitev prednostna naloga. Na Poljskem so subvencije za fosilna goriva, kot so sedanje subvencije za premogovništvo ter davčne oprostitve za premog in kurilno olje, ekonomsko neučinkovite in podaljšujejo odvisnost od fosilnih goriv, zlasti premoga. Poljska je uvedla sklop nacionalnih politik za spodbujanje prenove stanovanjskih stavb, vključno z velikimi subvencijskimi shemami, ki se financirajo v okviru načrta za okrevanje in odpornost. Te politike je treba 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.

(29) 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. Država bi lahko dosegla boljšo usklajenost politik 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.

(30) Vztrajno pomanjkanje spretnosti, vključno s tistimi za zeleni in digitalni prehod, negativno vpliva na poljsko konkurenčnost in ovira naložbeno dejavnost. Poljska se zlasti sooča z vztrajno nizko stopnjo vpisa v študijske programe naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike (STEM) ter zaostaja pri deležu diplomantov na teh področjih, kar omejuje inovacijsko zmogljivost države. Za rešitev tega vprašanja je bistveno izboljšati način poučevanja predmetov s področja naravoslovja, tehnologije, inženirstva in matematike v šolah, študentom zagotoviti boljše poklicno usmerjanje in spodbujati premalo zastopane skupine, zlasti ženske, k študiju na področju STEM. Okrepiti je treba ustrezne politike za spodbujanje zelenih kompetenc ter znanj in spretnosti z izobraževanjem in usposabljanjem. Nizka stopnja udeležbe v izobraževanju odraslih povečuje tudi pomanjkanje usposobljenega osebja. Na podlagi najnovejše raziskave o izobraževanju odraslih, objavljene leta 2024, je stopnja udeležbe odraslih v izobraževanju znašala 20,3 %, kar je precej pod povprečjem EU, ki znaša 39,5 %, in ciljem za leto 2030, ki znaša 51,7 %. Za povečanje udeležbe v izobraževanju odraslih je potrebna tudi večja podpora delodajalcev. Obravnava upadanja ravni temeljnih spretnosti je ključnega pomena za zagotavljanje priložnosti za učenje, izpopolnjevanje in zaposlitev v poznejšem življenju. Poljski sistem poklicnega izobraževanja in usposabljanja ni dovolj učinkovit, kar znatno ogroža ponudbo znanj in spretnosti, po katerih je povpraševanje, zmanjšuje zaposljivost diplomantov ter jih izpostavlja večjemu tveganju brezposelnosti in socialne izključenosti.

(31) Še vedno obstajajo pomisleki glede vključevanja prikrajšanih skupin na trg dela, vključno z ženskami, invalidi ali osebami, ki so dosegle nižjo stopnjo izobrazbe. Čeprav se je vrzel stopnje delovne aktivnosti med spoloma (starostna skupina 20–64 let) zmanjšala s 14,8 odstotne točke leta 2020 na 11,6 odstotne točke leta 2024, ostaja nad povprečjem EU, ki znaša 10 odstotnih točk. Vrzel stopnje delovne aktivnosti invalidov je leta 2023 znašala 33,9 odstotne točke, kar je precej nad povprečjem EU, ki znaša 21,5 odstotne točke. To kaže, da bi bilo mogoče povečati uspešnost aktivacijskih politik, zlasti z i) boljšim ciljnim usmerjanjem ukrepov v podporo vključevanju prikrajšanih skupin na trg dela, (ii) izboljšanjem učinkovitosti javnih zavodov za zaposlovanje ter (iii) nadaljnjim izboljšanjem kakovosti in dostopa do formalne dolgotrajne oskrbe na domu in v skupnosti ter predšolske vzgoje in varstva. Čeprav so ta področja zajeta v reformah in naložbah v okviru poljskega načrta za okrevanje in odpornost, bodo v prihodnosti potrebna dodatna prizadevanja. Skupaj s politikami izpopolnjevanja in preusposabljanja bi lahko povečanje udeležbe skupin z najnižjimi stopnjami delovne aktivnosti, vključno z invalidi, dolgoročno pozitivno vplivalo na poljsko konkurenčnost. Zaskrbljujoča je tudi izobrazbena vrzel invalidov. Njihova stopnja posrednješolske izobrazbe je v obdobju 2021–2022 znašala 32 %, povprečna vrzel v posrednješolski izobrazbi v navedenih letih pa je znašala 18,4 odstotne točke (EU: 11,3 odstotne točke). Poleg tega je delež mladih invalidov, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposabljajo (40 %), med najvišjimi v EU. Za izboljšanje vključenosti v sistem izobraževanja in usposabljanja je potreben celovit strateški pristop, ki vključuje izboljšanje znanj in spretnosti učiteljev ter podporo, ki se jim zagotavlja –

PRIPOROČA, da Poljska v letih 2025 in 2026 ukrepa tako, da:

1. okrepi skupne obrambne in varnostne odhodke ter pripravljenost ob zagotavljanju vzdržnosti dolga v skladu s sklepi Evropskega sveta z dne 6. marca 2025; upošteva najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov, ki jih je Svet priporočil 21. januarja 2025 za odpravo čezmernega primanjkljaja, hkrati pa izkoristi možnost odstopanja v skladu z nacionalno odstopno klavzulo za višje odhodke za obrambo; izboljša učinkovitost javnofinančnih odhodkov, vključno z boljšim usmerjanjem socialnih prejemkov in nadomestil, izboljšanjem proračunskega postopka, zagotavljanjem večje preglednosti pri načrtovanju naložb ter širšo uporabo standardiziranih postopkov za ocenjevanje in izbiro projektov; da prednost zrelim javnim naložbenim projektom in spodbuja zasebne naložbe za pospešitev gospodarskega okrevanja; zagotovi ustreznost pokojninskih prejemkov v prihodnosti in okrepi vzdržnost pokojninskega sistema, vključno s sprejetjem ukrepov za zvišanje dejanske upokojitvene starosti in z reformo preferencialnih pokojninskih shem;

2. glede na veljavne roke za pravočasno dokončanje reform in naložb na podlagi Uredbe (EU) 2021/241 pospeši izvajanje načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU; pospeši izvajanje programov kohezijske politike (ESRR, SPP, ESS+, Kohezijski sklad), po potrebi na podlagi priložnosti, ki jih ponuja vmesni pregled; kar najbolje izkoristi instrumente EU, vključno z možnostmi, ki jih ponujata program InvestEU in platforma za strateške tehnologije za Evropo, da bi se izboljšala konkurenčnost;

3. poenostavi ureditev, izboljša regulativna orodja ter zagotovi stabilen in jasen pravni okvir za poslovni sektor; uvede ukrepe za zmanjšanje upravnega bremena za podjetja; spodbuja konkurenco v postopkih javnega naročanja, da bi bili učinkovitejši in manj obremenjujoči, zlasti za MSP; okrepi povezave med znanostjo in podjetji z izboljšanjem podpornih struktur, izvajanjem ciljno usmerjenih shem financiranja in ustvarjanjem spodbud za raziskovalce, da sodelujejo z zasebnim sektorjem; izboljša in posodobi javni raziskovalni sistem s povečanjem privlačnosti raziskovalnih poklicnih poti, povečanjem javnih naložb v raziskave in inovacije ter podpiranjem raziskovalnih ustanov; usmeri ekonomsko politiko v zvezi z naložbami v izobraževanje;

4. spodbuja uravnotežene cenovne signale električne energije, ki podpirajo naložbe v proizvodnjo čiste električne energije, s prilagoditvijo davkov in dajatev na električno energijo za gospodinjstva in industrijo glede na tiste na fosilna goriva; poveča zmogljivost in prožnost omrežja, poveča čezmejno trgovanje z električno energijo in omeji omejitve na primere, upravičene v skladu s pravili energetskega trga EU, zlasti v primerih, ki vključujejo omejitve pri dodeljevanju nacionalnih zmogljivosti; zmanjša odvisnost od fosilnih goriv s pospešitvijo postopnega opuščanja premoga v sektorju ogrevanja s prehodom na razogljičene sisteme, ki vključujejo energijo iz obnovljivih virov, izboljša energijsko učinkovitost in postopno odpravi subvencije za fosilna goriva, zlasti tiste, povezane s premogovništvom; izboljša upravljanje prilagajanja podnebnim spremembam, zlasti politike, osredotočene na upravljanje, varstvo in trajnostno rabo vodnih virov, z vključitvijo sedanjih ocen vplivov podnebnih sprememb, da se zagotovi dolgoročna trajnost sektorjev in dejavnosti, ki so odvisni od storitev vodnih ekosistemov;

5. spodbuja kakovostno in vključujoče izobraževanje ter spretnosti, pomembne za trg dela, vključno z zelenimi in digitalnimi spretnostmi, poveča udeležbo na področju STEM v visokošolskem izobraževanju, izboljša kakovost izobraževanja učiteljev in nadalje krepi učinkovitost poklicnega izobraževanja in usposabljanja; olajša in poveča udeležbo odraslih v učenju, vključno z neformalnim učenjem, in na področjih, ki so ključna za konkurenčnost Poljske; sprejme ukrepe za povečanje udeležbe prikrajšanih skupin na trgu dela, tudi z učinkovitim prehodom iz izobraževanja v zaposlitev.

V Bruslju, 8. julija 2025

Za Svet

predsednica

S. LOSE