KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 26.11.2024 r.
COM(2024) 727 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Słowacji

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Słowacji

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, w szczególności jego art. 17,

uwzględniając rozporządzenie (UE) nr 1176/2011, w szczególności jego art. 8 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji,

a także mając na uwadze, co następuje:

KWESTIE OGÓLNE

W dniu 30 kwietnia 2024 r. weszły w życie zreformowane unijne ramy zarządzania gospodarczego. Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego[1], wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie procedury nadmiernego deficytu[2], oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie ram budżetowych państw członkowskich[3]. Celem ram jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ramy przyczyniają się do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na rygorystycznym i spójnym egzekwowaniu reguł.

W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji. Plany mają przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów, a są nimi: (i) zapewnienie, aby na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został w średnim okresie obniżony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości,

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Dyrektywa Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniająca dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania zidentyfikowane w kontekście europejskiego semestru i służących realizacji wspólnych priorytetów UE. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto[4], co wiąże się ze skutecznym ustanowieniem ograniczenia budżetowego w okresie objętym planem, tzn. czterech lub pięciu lat (w zależności od zwykłej długości kadencji parlamentarnej w państwie członkowskim). Co więcej, w planie należy wyjaśnić, w jaki sposób państwo członkowskie zapewni realizację reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów (w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w stosownych przypadkach) oraz w jaki sposób państwo członkowskie doprowadzi do realizacji wspólnych priorytetów Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

Po przedłożeniu planu Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

Na zalecenie Komisji Rada ma następnie przyjąć zalecenie wyznaczające ścieżkę wydatków netto danego państwa członkowskiego oraz, w stosownych przypadkach, zatwierdzić zobowiązania dotyczące pakietu reform i inwestycji, które stanowią podstawę przedłużenia okresu dostosowania fiskalnego.

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO SŁOWACJI

Dnia 15 października 2024 r. Słowacja przedłożyła Radzie i Komisji swój krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny. Przedłożenie planu nastąpiło po przedłużeniu terminu określonego w art. 36 rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z ustaleniami z Komisją z uwzględnieniem przedstawionego przez Słowację uzasadnienia.

Proces poprzedzający przedłożenie planu

W dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Słowacji, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną[5]. Komisja opublikowała trajektorię referencyjną

---

[4] Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, tzn. wydatki publiczne po skorygowaniu o (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

[5] Uprzednie zalecenia przekazywane państwom członkowskim oraz Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu obejmują trajektorie nieprzewidujące przedłużenia okresu dostosowawczego i przewidujące takie przedłużenie (tj. obejmujące okres odpowiednio 4 i 7 lat). W zaleceniach tych zawarte są również główne początkowe warunki i podstawowe założenia zastosowane w ramach średniookresowych prognoz Komisji dotyczących długu publicznego. Trajektorię referencyjną obliczono na podstawie metodyki opisanej w wydanym przez Komisję monitorze stabilności długu z 2023 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en?prefLang=pl). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy średniookresowo do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się

w dniu 15 października 2024 r.[6] Trajektoria referencyjna opiera się na analizie ryzyka i zapewnia, aby – do końca okresu dostosowania fiskalnego i przy braku dalszych działań budżetowych po okresie dostosowawczym – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie w średnim okresie oraz aby deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych został obniżony do poziomu poniżej 3 % PKB w okresie dostosowawczym i był utrzymywany poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Średni okres definiuje się jako okres dziesięciu lat po zakończeniu okresu dostosowawczego. Zgodnie z art. 6 lit. d) oraz art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263 trajektoria referencyjna jest również spójna z poziomem odniesienia dla deficytu, mechanizmem zapewnienia stabilności długu i mechanizmem zapewnienia odporności deficytu. Trajektoria referencyjna Słowacji wskazuje, że – na podstawie założeń Komisji i przy założeniu 4-letniego okresu dostosowawczego – wydatki netto nie powinny wzrosnąć o więcej niż o wartości podane w tabeli 1. Odpowiada to średniemu wzrostowi wydatków netto o 2,0 % w okresie dostosowawczym (2025–2028).

Tabela 1: Trajektoria referencyjna przedstawiona przez Komisję Słowacji w dniu 21 czerwca 2024 r.

	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	Średnia w latach 2025–2028
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	2,8	2,0	1,6	1,5	2,0

Źródło: obliczenia Komisji.

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Słowacja i Komisja prowadziły dialog techniczny w okresie od czerwca do września 2024 r. Dialog koncentrował się na ścieżce wydatków netto przewidzianej przez Słowację i jej podstawowych założeniach (dotyczących w szczególności skoncentrowania dostosowania fiskalnego na etapie końcowym w 2026 r. w związku z inwestycjami w obronność i z krajowym współfinansowaniem dotacji finansowanych przez Unię), a także na planowanej realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania określone w ramach europejskiego semestru oraz związanych ze wspólnymi priorytetami Unii w zakresie sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, odporności społecznej i gospodarczej, bezpieczeństwa energetycznego i budowania zdolności obronnych.

Według informacji podanych przez Słowację w jej planie państwo to zaangażowało się w proces konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, partnerami społecznymi, władzami regionalnymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami we wrześniu i październiku 2024 r., zgodnie z art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Słowację w jej planie krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny omówiono na forum Rady Społeczno-Gospodarczej, w której skład wchodzą związki zawodowe, związek pracodawców, stowarzyszenie pracodawców i słowackie gminy.

Inne powiązane procesy

społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en?prefLang=pl).

[6] https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_pl#slovakia.

W dniu 26 lipca 2024 r. Rada stwierdziła istnienie nadmiernego deficytu w Słowacji ze względu na niezgodność z kryterium deficytu[7]. Niniejsze zalecenie zbiega się z zaleceniem Rady wydanym na mocy art. 126 ust. 7 TFUE i mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Słowacji[8]. Jednoczesne przyjęcie tych zaleceń, które jest dostosowane do przejścia na nowe ramy zarządzania gospodarczego i nim uzasadnione, zapewnia spójność między zalecanymi ścieżkami dostosowania.

Dnia 15 października 2024 r. Słowacja złożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu [26 listopada 2024 r.][9]

W dniu 19 czerwca 2024 r. Komisja stwierdziła, że w Słowacji występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Słowacja jest szczególności podatna na zagrożenia związane z konkurencyjnością kosztową, równowagą zewnętrzną, rynkiem mieszkaniowym i zadłużeniem gospodarstw domowych[10].

W dniu 21 października 2024 r. Rada skierowała do Słowacji szereg zaleceń krajowych w ramach europejskiego semestru[11].

STRESZCZENIE PLANU I JEGO OCENA DOKONANA PRZEZ KOMISJĘ

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Komisja oceniła plan w następujący sposób:

Kontekst: sytuacja makroekonomiczna i budżetowa oraz związane z nią prognozy i perspektywy

Działalność gospodarcza w Słowacji wzrosła w 2023 r. o 1,4 % za sprawą spadku spożycia prywatnego i publicznego. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że w 2024 r. gospodarka wzrośnie o 2,2 %, za sprawą silnego spożycia prywatnego, ale przy słabszym popycie eksportowym. W 2025 r. realny PKB wzrośnie o 2,3 % za sprawą spożycia prywatnego i inwestycji. Oczekuje się, że w 2026 r. realny PKB wzrośnie o 2,5 % ze względu na silne spożycie prywatne i dodatni wywóz netto. Spodziewane jest, że w horyzoncie prognozy (tj. w latach 2024–2026) dynamika wzrostu potencjalnego PKB w Słowacji ulegnie niewielkiemu spowolnieniu, z 2,3 % w 2024 r. do 2,2 % do 2026 r. Stopa bezrobocia w 2023 r. wyniosła 5,8 %, a według prognoz Komisji w 2024 r. wyniesie ona 5,5 %, w 2025 r. – 5,3 %, a w 2026 r. – 5,1 %. Prognozuje się, że inflacja (deflator PKB) zmaleje z 10,1 % w 2023 r. do 4,4 % w 2024 r. i osiągnie 3,8 % w 2025 r. oraz 2,8 % w 2026 r.

Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji fiskalnej, w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Słowacji wyniósł 5,2 % PKB. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że osiągnie on 5,8 % PKB w 2024 r. i spadnie do poziomu 4,7 % PKB w 2025 r. oraz, przy założeniu kontynuacji dotychczasowej polityki, do poziomu 4,1 % w 2026 r. Prognoza Komisji

---

7 Dz.U. L, 1.8.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2129/oj.

8 Zalecenie dotyczące zalecenia Rady mającego na celu likwidację nadmiernego deficytu budżetowego w Słowacji, 26.11.2024, COM(2024) 958 final.

9 Opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Słowacji, 26.11.2024, C(2024)9065 final.

10 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, COM (2024) 600 final, Dodatek 4.

11 Zalecenie Rady w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Słowacji, dotychczas nieopublikowane.

Europejskiej z jesieni 2024 r. uwzględnia projekt budżetu Słowacji na 2025 r., który w październiku został przedłożony przez rząd parlamentowi narodowemu. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 56,1 % PKB na koniec 2023 r. Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2024 r. oczekuje się, że na koniec 2024 r. wskaźnik zadłużenia wzrośnie do 58,9 % PKB. Prognozuje się, że na koniec 2025 r. wzrośnie on do 59,8 % PKB, a na koniec 2026 r. – do 61,8 %. W prognozach budżetowych Komisji nie uwzględnia się zobowiązań politycznych zawartych w planach średniookresowych jako takich, dopóki nie zostaną one poparte konkretnymi środkami z zakresu polityki, które zostaną zapowiedziane w wiarygodny sposób i wystarczająco szczegółowo określone.

Ścieżka wydatków netto i główne założenia makroekonomiczne przedstawione w planie

Krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowacji obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

Plan zawiera wszystkie informacje wymagane na mocy art. 13 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto o 2,0 % w latach 2025–2028. Średni wzrost wydatków netto, podany w planie w odniesieniu do okresu dostosowawczego (2025–2028), jest równy[12] trajektorii referencyjnej przekazanej przez Komisję w dniu 21 czerwca 2024 r. W planie zakłada się, że wzrost potencjalnego PKB będzie stopniowo malał, z poziomu 2,4 % w 2025 r. do 1,4 % w 2028 r. Ponadto w planie przewiduje się, że stopa wzrostu deflatora PKB zmniejszy się z 4,6 % w 2024 r. do 3,2 % w 2025 r. i 2,9 % w 2028 r.

Tabela 2: Ścieżka wydatków netto i główne założenia przedstawione w planie Słowacji

	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	Średnia w okresie ważności planu w latach 2025–2028
Wzrost wydatków netto (roczny, %)	6,2	3,8	0,9	1,6	1,5	2,0
Wzrost wydatków netto (skumulowany, %)	6,2	10,3	11,2	13,0	14,8	nie dotyczy
Wzrost potencjalnego PKB (%)	2,3	2,4	1,7	1,4	1,4	1,7
Inflacja (wzrost deflatora PKB) (%)	4,6	3,2	3,1	3,0	2,9	3,1

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowacji i obliczenia Komisji.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Jeżeli ścieżka wydatków netto, do której zobowiązano się w planie, i leżące u jej podstaw założenia się urzeczywistnią, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych stopniowo wzrośnie, według planu, z 58,5 % PKB w 2024 r. do 62,1 % PKB w 2027 r., po czym zacznie spadać, osiągając poziom 61,4 % PKB na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.), zgodnie z poniższą tabelą. Oczekuje się, że określona w Traktacie wartość odniesienia wynosząca 60 % PKB zostanie po raz pierwszy przekroczona w 2026 r., osiągając poziom 61,6 % PKB, i utrzyma się powyżej

[12] Różnica nie jest widoczna ze względu na zaokrąglenie.

wartości odniesienia przez pozostałe lata okresu dostosowawczego. Według planu oczekuje się zatem, że w perspektywie średnioterminowej (tj. do 2038 r.) wskaźnik zadłużenia będzie stopniowo spadał, aby do 2038 r. osiągnąć poziom 54,8 % PKB.

Tabela 3: Zmiany długu oraz wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych przedstawione w planie Słowacji

	2023 r.	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.	2038
Dług publiczny (% PKB)	56,0	58,5	59,8	61,6	62,1	61,4	54,8
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-4,9	-5,9	-5,1	-3,9	-2,9	-1,8	-2,3

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowacji

Tym samym, zgodnie z planem dług sektora instytucji rządowych i samorządowych zostałby sprowadzony w średnim okresie poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 60 % PKB. Jest to wiarygodne w świetle założeń planu, ponieważ przewiduje się, że dług będzie pozostawać – zgodnie ze wszystkimi deterministycznymi testami warunków skrajnych w ramach przeprowadzonej przez Komisję analizy stabilności długu – poniżej 60 % PKB do 2038 r. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym długu, określonym w art. 6 lit. a) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Wpływ zawartych w planie zobowiązań dotyczących wydatków netto na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

Przy założeniu ścieżki wydatków netto zawartej w planie i przyjętych w nim założeniach spodziewane jest, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie poziom 5,9 % PKB w 2024 r., po czym będzie stopniowo maleć, do 1,8 % PKB w 2028 r. Spodziewane jest, że deficyt powróci do poziomu poniżej 3 % PKB w 2027 r., kiedy to będzie wynosić 2,9 % PKB. Tym samym, zgodnie z planem wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby na koniec okresu dostosowawczego (2028 r.) wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB. Ponadto, w ciągu dziesięciu lat następujących po okresie dostosowawczym (tj. do 2038 r.) deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekroczyłby 3 % PKB. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z wymogiem dotyczącym deficytu, określonym w art. 6 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Profil czasowy dostosowania fiskalnego

Opisany w planie profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, przewiduje koncentrację działań na etapie końcowym w porównaniu z domyślną ścieżką, która zgodnie z art. 6 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263 ma być co do zasady liniowa. W 2025 r. dostosowanie fiskalne strukturalnego wyniku pierwotnego wyniesie 0,8 pp., czyli o 0,5 pp. mniej niż średnie roczne dostosowanie w okresie objętym planem. Mniej ambitne dostosowanie fiskalne w 2025 r. wynika z odroczenia realizacji inwestycji wojskowych z poprzednich lat, które w 2025 r. wyniosą 0,4 % PKB. Dostosowanie fiskalne skoncentrowano zatem na etapie końcowym w 2026 r., kiedy planowane dostosowanie strukturalnego wyniku pierwotnego ma być o 0,5 pp. wyższe niż średnia roczna korekta. W latach 2027 i 2028 korekta strukturalnego wyniku

pierwotnego będzie miała charakter liniowy. W związku z tym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z klauzulą dotyczącą zabezpieczenia przed opóźnianiem wysiłku na rzecz dostosowania fiskalnego na koniec okresu dostosowawczego, o którym to zabezpieczeniu mowa w art. 6 lit. c), i przepisem przejściowym zawartym w art. 36 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (UE) 2024/1263.

Tabela 4: Zmiany strukturalnego wyniku pierwotnego przedstawione w planie Słowacji

	2023 r.	2024 r.	2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.
Strukturalny wynik pierwotny (% PKB)	-3,5	-4,3	-3,5	-1,7	-0,3	1,0
Zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego (pp.)	nie dotyczy	-0,8	0,8	1,8	1,3	1,3

Źródło: średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowacji

Spójność z procedurą nadmiernego deficytu

Ścieżka wydatków netto określona w planie jest zgodna z wymogami w ramach procedury nadmiernego deficytu (w szczególności z minimalną roczną korektą strukturalną określoną w art. 3 ust. 4 akapit trzeci rozporządzenia Rady (WE) 1467/97).

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu

Wymóg części zapobiegawczej paktu określony w art. 8 rozporządzenia 2024/1263 dotyczący mechanizmu zapewnienia odporności deficytu, który to mechanizm ma zapewnić wspólny margines względem wartości odniesienia deficytu wynoszącej 3 %, ma zastosowanie do Słowacji od 2028 r., ponieważ planuje się, że deficyt będzie na poziomie poniżej 3 % PKB od 2027 r. W celu osiągnięcia wspólnego marginesu odpornościowego w ujęciu strukturalnym wynoszącego 1,5 % PKB roczna poprawa strukturalnego wyniku pierwotnego w 2028 r. nie powinna wynosić zatem mniej niż 0,4 % PKB, jeżeli deficyt strukturalny pozostawał powyżej 1,5 % PKB w 2027 r. Dostosowanie fiskalne, które wynika z zawartych w planie zobowiązań politycznych i założeń makroekonomicznych, wynosi 1,3 % w 2028 r. W związku z powyższym, w oparciu o zawarte w planie zobowiązania polityczne oraz założenia makroekonomiczne, przedstawiona w planie ścieżka wydatków netto jest spójna z mechanizmem zapewnienia odporności deficytu.

Spójność planu z mechanizmem zapewnienia stabilności długu

Według planu dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w latach 2026, 2027 i 2028 od 60 % do 90 % PKB. Ponieważ jednak według planu deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma spaść poniżej 3 % PKB w 2027 r., co spowoduje uchylenie decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu w ostatnim roku okresu dostosowawczego, mechanizm zapewnienia stabilności długu nie ma zastosowania w okresie objętym planem.

Założenia makroekonomiczne planu

Plan opiera się na zestawie założeń makroekonomicznych i fiskalnych, które są zgodne z założeniami Komisji przekazanymi Słowacji w dniu 21 czerwca 2024 r. Uwzględniono w nim dodatkowe dostępne informacje w porównaniu z trajektorią referencyjną i ujęto odpowiednio zaktualizowane wskaźniki makroekonomiczne i wskaźniki fiskalne. Wpływ tej aktualizacji nie oddziałuje w sposób istotny na średni wzrost wydatków netto w planie w porównaniu z trajektorią referencyjną.

Strategia fiskalna w planie

Zgodnie z przyjętą w planie orientacyjną strategią fiskalną zobowiązania dotyczące wydatków netto zostaną wypełnione w dużej mierze przez wzrosty dochodów dyskrecjonalnych . W planie przedstawiono środki stanowiące jedną trzecią kwoty docelowej, natomiast pozostałe dwie trzecie zostaną określone w kolejnych budżetach rocznych. Planowana na 2025 r. konsolidacja fiskalna oparta jest na zamierzonych działaniach zwiększających dochody i zmniejszających wydatki ujętych w projekcie planu budżetowego na 2025 r. Zakłada on podwyższenie stawek podatku od wartości dodanej i podatku dochodowego od osób prawnych, nowe podatki od transakcji finansowych obciążające przedsiębiorstwa oraz wyższe podatki akcyzowe od napojów słodzonych, wyrobów tytoniowych i wyrobów innych niż tytoniowe. Po stronie wydatków środki te obejmują likwidację istniejących środków wsparcia związanych z wysokimi cenami energii oraz cięcia wynagrodzeń w sektorze publicznym. Wzrost dochodów dyskrecjonalnych wynosi 1,6 % PKB, natomiast ograniczenia wydatków wynoszą 0,6 % PKB. Słowacja planuje jednak również zwiększyć wydatki o 0,6 % PKB, co doprowadzi do konsolidacji netto na poziomie 1,6 % PKB.

Dokładne określenie odpowiednich środków z zakresu polityki będzie potwierdzane lub dostosowywane i określane ilościowo w budżetach rocznych. Równocześnie utrzymują się pewne ryzyka dotyczące wdrożenia zawartej w planie orientacyjnej strategii fiskalnej. Ryzyko to wynika z faktu, że dostosowanie fiskalne opiera się przede wszystkim na wzrostach dochodów dyskrecjonalnych. Intensywny wysiłek konsolidacyjny obciąża gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w większym stopniu niż sektor instytucji rządowych i samorządowych. Taka strategia konsolidacji może wywołać dodatkowe skutki makroekonomiczne, z potencjalnymi konsekwencjami dla finansów publicznych. W szczególności konsolidacja oparta na podatkach wiąże się z ryzykiem fiskalnym – wysokość pobranych dochodów podatkowych może okazać się niższa, niż zakładano w planie. W projekcie planu budżetowego na 2025 r. określono środki z zakresu polityki, za pomocą których osiągnięte zostanie zobowiązanie dotyczące wydatków netto na 2025 r.[13]

Opisane w planie zamiary dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru i służące realizacji wspólnych priorytetów Unii

W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, w tym dotyczących procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a także reform i inwestycji mających na celu realizację wspólnych priorytetów UE. W szczególności, plan przewiduje 18 reform i 11 inwestycji, z których 18 jest wspieranych finansowo z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, a 1 – także z funduszy polityki spójności.

W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej transformacji, łącznie z celami dotyczącymi klimatu, określonymi w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, w planie przewidziano modernizację niskoemisyjnej infrastruktury transportowej uwzględnioną w planie odbudowy i zwiększania odporności (RRP), której celem jest przedłużenie przebudowanej lub zmodernizowanej czystej infrastruktury kolejowej.

[13] Zob. opinia Komisji w sprawie projektu planu budżetowego Słowacji, 26.11.2024, C(2024)9065 final.

Środek ten ma służyć realizacji zaleceń krajowych z lat 2019, 2020, 2022 i 2023 dotyczących zrównoważonego transportu publicznego i zmniejszenia zależności od paliw kopalnych. Ponadto plan obejmuje (w ramach RRP) projekty, które mają umożliwić sprostanie wyzwaniom związanym z zieloną transformacją, czemu ma służyć ogłoszenie tematycznych zaproszeń do składania wniosków, dostosowanych do priorytetów programu „Horyzont Europa". Inwestycja ta stanowi odpowiedź zalecenia krajowe dla Słowacji z lat 2019, 2020, 2022 i 2023 dotyczące zmniejszenia zależności od paliw kopalnych, wspierania zielonej transformacji i ukierunkowania inwestycji na badania naukowe i innowacje. W planie przewidziano również inne działania na rzecz zielonej transformacji objęte RRP, takie jak reforma rynku energii elektrycznej, zmiana ustawy o odpadach, przy czym obie już wdrożono, a także ustawa o ochronie przyrody i ustawa o wodzie. W celu przyspieszenia sprawiedliwej transformacji cyfrowej Słowacja wprowadziła takie środki jak elektroniczny system fakturowania i ulepszone usługi elektroniczne na potrzeby administracji finansowej. Środki te mają na celu przeciwdziałanie uchylaniu się od opodatkowania i propagowanie podejścia ukierunkowanego na klienta. Są one bezpośrednio związane z zaleceniami krajowymi, w których wezwano do poprawy przestrzegania przepisów podatkowych i do cyfryzacji administracji podatkowej, skierowanymi do Słowacji w latach 2022, 2023 i 2024. Plan obejmuje również inwestycje w badania naukowe i innowacje wspierające cyfryzację gospodarki (w ramach RRP), co ma na celu realizację zaleceń krajowych z lat 2019, 2020 i 2024 dotyczących wspierania badań naukowych, innowacji i konkurencyjności. Ponadto w planie przewidziano reformę mającą na celu ustanowienie centralnej platformy zamówień publicznych na zasoby informatyczne (w ramach RRP), co pomoże w realizacji zaleceń krajowych z 2019 i 2020 r. dotyczących infrastruktury cyfrowej i wysokiej jakości usług publicznych.

W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego odporności społeczno-gospodarczej, w tym Europejskiego filaru praw socjalnych, plan obejmuje szereg działań. Aby zwiększyć odporność społeczną, wprowadza się bardziej ukierunkowaną zachętę podatkową, wspierając rodziny z dziećmi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw domowych o niskich dochodach. Środek ten ma na celu realizację zaleceń krajowych z lat 2022, 2023 i 2024 dotyczących poprawy skuteczności wydatków publicznych, a także zapewnienia, aby struktura podatkowa w większym stopniu wspierała zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Odporność społeczna łączy się z transformacją energetyczną w inwestycjach, które dotyczą renowacji domów i mają być ukierunkowane na gospodarstwa domowe dotknięte ubóstwem energetycznym, tak by zwiększyć liczbę odnowionych domów dla osób zagrożonych ubóstwem energetycznym, co służy realizacji zaleceń krajowych z lat 2019, 2020, 2022 i 2023. Ponadto Słowacja uwzględniła reformę mającą na celu poprawę włączenia społecznego i lepsze przeciwdziałanie segregacji w edukacji w ramach nowego pakietu legislacyjnego ustaw szkolnych, a tym samym zamierza uwzględnić zalecenia krajowe z lat 2019, 2020 i 2024 dotyczące poprawy jakości kształcenia i inkluzywności w edukacji, zwłaszcza w odniesieniu do dzieci ze środowisk w niekorzystnej sytuacji. Inne środki zwiększające odporność społeczną obejmują ukończenie działań dotyczących liczby miejsc w przedszkolach (w ramach RRP), określenie specjalnych potrzeb edukacyjnych i przygotowanie materiałów metodycznych (w ramach RRP), reformę programów nauczania w szkolnictwie podstawowym (w ramach RRP) – wszystkie te działania mają na celu realizację zaleceń krajowych z lat 2019, 2020 i 2024 dotyczących poprawy jakości kształcenia i inkluzywności w edukacji, poprawy dostępu do przystępnej cenowo opieki nad dziećmi i wspierania integracji grup defaworyzowanych. Środki mające na celu

zwiększenie odporności gospodarczej wiążą się z opracowaniem polityki przemysłowej Republiki Słowackiej na lata 2027–2035, która ma służyć realizacji zaleceń krajowych z 2019 i 2024 r. dotyczących potrzeby zwiększenia konkurencyjności. Słowacja uwzględniła również reformę zarządzania, oceny i wsparcia w dziedzinie nauki, badań naukowych i innowacji (w ramach RRP) oraz inwestycję wspierającą współpracę między przedsiębiorstwami, środowiskiem akademickim i organizacjami badawczo-rozwojowymi – oba działania mają na celu realizację podobnych zaleceń krajowych z lat 2019, 2020 i 2024 dotyczących wspierania badań naukowych i innowacji oraz zwiększania konkurencyjności. Ponadto, aby zrealizować zalecenia krajowe z 2019, 2023 i 2024 r. dotyczące podatności na zagrożenia makroekonomiczne, których ten kraj doświadcza w odniesieniu do rynku mieszkaniowego, Słowacja zamierza zmienić ustawę o budownictwie, aby usprawnić procedury budowlane i zwiększyć dostępność mieszkań na wynajem. Słowacja zamierza również wdrożyć ustawę o wsparciu państwa na rzecz mieszkalnictwa publicznego, aby zapewnić większy dostęp do przystępnych cenowo możliwości wynajmu. Plan nie przewiduje środków ukierunkowanych na realizację zaleceń krajowych dotyczących poprawy nauczania umiejętności podstawowych i zwiększenia liczby dzieci poniżej trzeciego roku życia objętych formalną opieką nad dziećmi (zalecenie z 2024 r.) oraz zapewnienia płynności małym i średnim przedsiębiorstwom (zalecenie z 2020 r.).

W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego, plan zakłada reformę w zakresie opracowania wniosków ustawodawczych dotyczących skutecznego wdrażania technologii wodorowych, zgodnie z wymogami UE i priorytetami krajowymi, tj. plan działania na rzecz krajowej strategii w zakresie wodoru zawarty w rozdziale RRP dotyczącym REPowerEU. Celem tej reformy jest uwzględnienie zaleceń krajowych, które dotyczyły zmniejszenia ogólnej zależności od paliw kopalnych i które Słowacja otrzymała w latach 2020, 2022 i 2023. Ponadto poprzez budowę nowych odnawialnych źródeł energii elektrycznej (w ramach RRP) Słowacja dąży do wytworzenia dodatkowej energii elektrycznej o mocy 122,4 MW. Inwestycja ta ma na celu realizację zaleceń krajowych z lat 2020, 2022 i 2023, w których wezwano do przyspieszenia wdrażania odnawialnych źródeł energii. Słowacja uwzględniła również inwestycję (w ramach RRP), która ma na celu modernizację systemów dystrybucji energii i która ma ułatwić procedury przyłączania odnawialnych źródeł energii do sieci, a tym samym zamierza zrealizować zalecenia krajowe z lat 2020, 2022 i 2023.

W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego zdolności obronnych, plan zakłada działanie na rzecz realizacji wybranych projektów, które obejmują w szczególności rozwój kołowych pojazdów opancerzonych 8x8 oraz systemu obrony powietrznej średniego zasięgu, w ramach długoterminowego planu rozwoju do 2035 r. opracowanego przez Ministerstwo Obrony.

Plan przewiduje także środek z zakresu polityki mający na celu zastąpienie istniejącego systemu emerytury rodzicielskiej mechanizmem umożliwiającym zwrot rodzicom części zapłaconego podatku, co ma służyć realizacji zaleceń krajowych z 2019 i 2024 r., w których wskazywano na potrzebę potrzeby zachowania stabilności finansów publicznych i ograniczenia kosztownych środków wydatkowych. Ponadto środek zakładający zmniejszenie liczby urzędników służby cywilnej i pracowników sektora publicznego o 5 000 osób w latach 2025–2027 przyczyni się do ograniczenia wydatków publicznych (zalecenie krajowe z 2024 r.). Plan zawiera również reformę centralnego systemu zarządzania szpitalami (w ramach RRP), której celem jest

uwzględnienie zaleceń krajowych z 2019 i 2020 r. dotyczących stabilności finansów publicznych w sektorze opieki zdrowotnej oraz potrzeby zwiększenia odporności sektora zdrowia; reformę dotyczącą wprowadzenia nowej sieci sądów (w ramach RRP), która ma stanowić odpowiedź na zalecenia krajowe z 2019 i 2020 r. dotyczące skuteczności systemu sądownictwa, oraz działanie dotyczące tworzenia wspólnych centrów usług (w ramach RRP) celem zwiększenia efektywności podstawowych usług publicznych, które ma służyć realizacji zaleceń krajowych z 2020 i 2024 r. dotyczących poprawy jakości usług publicznych. Plan nie obejmuje środków w zakresie realizacji zaleceń krajowych związanych z niezależnością i uczciwością systemu sądownictwa i systemu przeciwdziałania korupcji (zalecenia z 2019 i 2024 r.) oraz z egzekwowaniem ram w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy (zalecenie z 2020 r.).

Plan zawiera informacje na temat spójności, a w stosownych przypadkach także komplementarności z funduszami w ramach polityki spójności oraz RRP Słowacji. W szczególności plan obejmuje inwestycję uwzględnioną w RRP (inwestycja 4 w komponencie 16), polegającą na utworzeniu wspólnych centrów usług zwiększających efektywność i dostępność podstawowych usług publicznych. Finansowanie zdolności kadrowych wspólnych centrów usług zostanie zapewnione w drodze zaproszenia do składania wniosków o finansowanie z funduszy polityki spójności.

W planie omówiono potrzeby Słowacji w zakresie inwestycji publicznych związanych ze wspólnymi priorytetami UE. W kwestii wspólnego priorytetu dotyczącego sprawiedliwej zielonej i cyfrowej transformacji, w tym spójności z Europejskim prawem o klimacie, środki obejmują zwiększenie efektywności energetycznej we wszystkich sektorach oraz zastąpienie paliw kopalnych bardziej zrównoważonymi alternatywami, a także ukierunkowanie inwestycji na energię jądrową, słoneczną i wiatrową. Potrzeby inwestycyjne koncentrują się ponadto na poprawie dostępu do cyfrowych usług administracji publicznej i poprawie ich wykorzystania, zgodnie z krajowym strategicznym planem działania Słowacji dotyczącym cyfrowej dekady. Aby zapewnić odporność społeczną i gospodarczą, Słowacja planuje do 2030 r. stopniowo zwiększać wydatki publiczne na badania i rozwój. W kwestii zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Słowacja dostrzega konieczność dywersyfikacji przywozu różnych rodzajów surowców poprzez budowę nowych połączeń międzysystemowych, co jest średnioterminowym rozwiązaniem inwestycyjnym, oraz konieczność inwestowania w odnawialne źródła energii i energię jądrową w perspektywie długoterminowej. Ponadto aby zapewnić bezpieczeństwo i wywiązać się z zobowiązań w ramach NATO i UE oraz utrzymać stabilność w regionie, Słowacja kontynuuje inwestycje w projekty dotyczące modernizacji obronności, których głównym celem jest zapewnienie nowego i nowoczesnego sprzętu wojskowego w pełni kompatybilnego z wyposażeniem państw członkowskich NATO. Plan przewiduje zwiększenie wydatków na obronę z myślą o osiągnięciu wartości docelowej wynoszącej 2 % PKB, aby wypełnić zobowiązania w ramach NATO.

Wnioski z oceny Komisji

Ogółem Komisja jest zdania, że plan Słowacji spełnia wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

WNIOSEK OGÓLNY

Zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2024/1263 Rada powinna zalecić Słowacji przyjęcie ścieżki wydatków netto przedstawionej w planie.

NINIEJSZYM ZALECA Słowacji:

(1) Zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia.

Co więcej, Rada wzywa Słowację do zapewnienia realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, oraz służących realizacji wspólnych priorytetów Unii.

ZAŁĄCZNIK I

Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto
(roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)
Słowacja

Rok		2025 r.	2026 r.	2027 r.	2028 r.
Stopy wzrostu (%)	Roczna	3,8	0,9	1,6	1,5
	Skumulowana	10,3	11,2	13,0	14,8

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023.

Sporządzono w Strasburgu dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący