C/2024/6828

29.11.2024.

PREPORUKA VIJEĆA

od 21. listopada 2024.

o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Poljske

(C/2024/6828)

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 („Mehanizam”) stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira se fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno reformi i ulaganja u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(2) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća ([3]) („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, dok bi se istodobno povećali uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapaciteti za skladištenje energije i energetska učinkovitost. 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.

([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).

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju naslovljenu „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”, na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i kojom će se stvoriti okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanja i inovacije, obrazovanje i vještine te funkcionalno jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kako bi se odgovorilo na postojeće izazove u području produktivnosti i ojačala dugoročna konkurentnost Unije i njezinih država članica. Komisija je 14. veljače 2024. objavila komunikaciju naslovljenu „Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti za 2024.”. U toj se komunikaciji detaljno opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenoga 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024., čime je označen početak europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta za 2024., koji se temelje na četirima dimenzijama konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenoga 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća ([4]) 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 te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 12. travnja 2024. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([5]) („Preporuka o europodručju za 2024.”), a 11. ožujka 2024. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

(5) Novi okvir gospodarskog upravljanja Unije stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru, izmijenjenu Uredbu Vijeća (EZ) br. 1467/97 ([6]) o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu Vijeća 2011/85/EU ([7]) o zahtjevima za proračunske okvire država članica. Ciljevi su novog okvira gospodarskog upravljanja promicati dobre i održive javne financije, održiv i uključiv rast i otpornost, što će se postići reformama i ulaganjima, te spriječiti prekomjerne državne deficite. Novi okvir gospodarskog upravljanja također potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan sadržava fiskalne i investicijske obveze te obveze pojedine države članice u pogledu reformi i obuhvaća četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog razdoblja. Kretanje neto rashoda ([8]) u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima mora biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da se nastavi uvjerljivo smanjivati do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a da se deficit opće države smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom u srednjoročnom razdoblju. 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 do najviše tri godine. Komisija je radi potpore izradi tih nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova 21. lipnja 2024. objavila smjernice o informacijama koje države članice trebaju dostaviti u svojim nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima i godišnjim izvješćima o napretku. U skladu s člancima 5. i 36. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je državama članicama dostavila referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju. Države članice moraju do 20. rujna 2024. dostaviti svoje nacionalne srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. U skladu sa svojim nacionalnim pravnim okvirima države članice mogu o nacrtima svojih srednjoročnih planova raspraviti sa svojim nacionalnim

([4]) Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Preporuka Vijeća od 12. travnja 2024. o ekonomskoj politici europodručja (SL C, C/2024/2807, 23.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23.11.2011., str. 41., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. točki 2. Uredbe (EU) 2024/1263: „neto rashodi” znači državni rashodi bez i. rashoda 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 i vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

parlamentima, mogu od neovisnih fiskalnih institucija zatražiti da izdaju mišljenje i mogu provesti savjetovanje sa socijalnim partnerima i drugim nacionalnim dionicima.

(6) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2024. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer ti 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 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 Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske ([9]), koja je izmijenjena 8. prosinca 2023. na temelju članka 18. stavka 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu i uključivanja poglavlja o planu REPowerEU ([10]). Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Poljska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti 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 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 Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

(9) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat, 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 komunikaciji od 8. ožujka 2023. naslovljenoj „Smjernice za fiskalnu politiku za 2024.”, Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. poduzima prvi korak za pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu, u skladu s postojećim pravnim odredbama. Komisija je 19. lipnja 2024. objavila izvješće na temelju članka 126. stavka 3. Ugovora. U tom je izvješću ocijenjeno proračunsko stanje Poljske jer je njezin deficit opće države 2023. premašio referentnu vrijednost od 3 % BDP-a utvrđenu Ugovorom. Uzimajući u obzir tu ocjenu i nakon razmatranja mišljenja Gospodarskog i financijskog odbora danog u skladu s člankom 126. stavkom 4. Ugovora, u izvješću se zaključuje da Komisija u srpnju 2024. namjerava predložiti pokretanje postupka u slučaju prekomjernog deficita za Poljsku tako što će Vijeću predložiti da donese odluku na temelju članka 126. stavka 6. Ugovora o postojanju prekomjernog deficita u Poljskoj.

(10) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo ([11]) da Poljska poduzme djelovanja kojima je cilj osigurati da rast primarnih tekućih rashoda koje financira država u 2023. bude u skladu s općim neutralnim smjerom fiskalne politike ([12]), uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Poljskoj je istodobno preporučeno da se pripremi za prilagodbu

([9]) ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1.

([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 (ST 15835/23 INIT); ST 15835/23 ADD 1).

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

([12]) 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.

postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Poljskoj je 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 i drugih fondova Unije. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([13]) bio je u 2023. ekspanzivan, za 0,8 % 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 od 12. srpnja 2022. Uglavnom neutralan učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država rezultat je toga što se trošak hitnih mjera potpore (ciljanih i neciljanih) kućanstvima i poduzećima kao odgovor na povećanja cijena energije smanjio za 1,2 postotna boda. 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 i sredstvima iz drugih fondova Unije u 2023. iznosili su 1,5 % BDP-a. Ulaganja koja financira država iznosila su 3,8 % BDP-a u 2023., što je godišnje povećanje od 0,8 postotnih bodova u odnosu na 2022. Poljska je financirala dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije 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. Ta javna ulaganja financiraju se sredstvima iz Mehanizma i drugih fondova Unije.

(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. te da će inflacija mjerena harmoniziranim indeksom potrošačkih cijena (HIPC) 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. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (2,4 % BDP-a).

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

(14) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo ([14]) da Poljska osigura razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država ([15]) 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 postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će u Poljskoj u 2024. doći do povećanja neto primarnih rashoda koje financira država za 12,8 %, 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 neće biti u skladu s preporukom Vijeća.

(15) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Poljska poduzme djelovanja kojima je cilj u 2023. i 2024. što prije postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore koje su na snazi i ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno preporučilo da Poljska, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, osigura da takve mjere potpore budu usmjerene na ranjiva kućanstva i poduzeća, fiskalno

([13]) 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 Unije. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između i. 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 i sredstvima iz drugih fondova Unije. Negativan predznak pokazatelja označava ekspanzivnu fiskalnu politiku, dok pozitivan predznak pokazatelja označava kontrakcijsku fiskalnu politiku.

([14]) Preporuka Vijeća od 14. srpnja 2023. 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.).

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

pristupačne te da očuvaju poticaje za smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. neto proračunski trošak ([16]) hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,6 % BDP-a, a predviđa se da će u 2024. iznositi 0,5 % te manje od 0,1 % u 2025. Osobito, 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 ([17]). Ako se u skladu s preporukom Vijeća ostvarene uštede iskoriste za smanjenje državnog deficita, te bi projekcije implicirale fiskalnu prilagodbu od 0,2 % BDP-a u 2024., dok će u toj godini neto primarni rashodi koje financira država ([18]) imati ekspanzivan učinak od 2,0 % BDP-a na smjer fiskalne politike. Ne predviđa se da će hitne mjere energetske potpore biti što prije postupno ukinute u 2023. i 2024. Postoji rizik da to neće biti u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, ne predviđa se da će se ostvarene uštede iskoristiti za smanjenje državnog deficita. Postoji rizik da ni to neće biti 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 preporučilo da Poljska očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma i sredstava iz drugih fondova Unije, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se javna ulaganja koja financira država povećati s 3,8 % BDP-a u 2023. na 4,0 % BDP-a u 2024. To je u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, očekuje se da će se javni rashodi koji se financiraju prihodima iz sredstava fondova Unije, uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma, povećati s 1,5 % BDP-a u 2023. na 1,9 % BDP-a u 2024.

(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 se udio duga opće države u BDP-u do kraja 2025. povećati 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 Unija, 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 Uniji, 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 postotna boda 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

([16]) Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode te, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

([17]) Za mjere za koje je Poljska navela da će ostati na snazi do kraja 2024. u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. načelno se pretpostavlja da će imati proračunski učinak i u 2025.

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

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) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Očekuje se da će te reforme i ulaganja 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 za oporavak i otpornost, 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 za oporavak i otpornost ispunile do kolovoza 2026., ključno je da Poljska nastavi provoditi reforme i da ubrza ulaganja tako što će odgovoriti na relevantne izazove i istodobno 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 okviru preispitivanja programâ kohezijske politike sredinom programskog razdoblja, u skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća ([19]), Poljska mora do ožujka 2025. preispitati svaki program koji prima potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+), Kohezijskog fonda i Fonda za pravednu tranziciju (FPT), uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju iz 2024., kao i svoj nacionalni energetski i klimatski plan. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava Unije uključenih u svaki od tih programa. Poljska je ostvarila napredak u provedbi programa 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 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 Platformu za strateške tehnologije za Europu, uspostavljenu Uredbom (EU) 2024/795 Europskog parlamenta i Vijeća ([20]), kako bi pomogla preobrazbu svojeg gospodarstva, posebno u pogledu čiste i resursno učinkovite tehnologije.

(22) Uz gospodarske i socijalne izazove na koje se odgovara planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije, 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, u odnosu na 75 % diljem svijeta koji su naveli 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 Unije 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 Unije 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

([19]) Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Uredba (EU) 2024/795 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Platforme za strateške tehnologije za Europu (STEP) i o izmjeni Direktive 2003/87/EZ i uredaba (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 i (EU) 2021/241 (SL L, 2024/795, 29.2.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

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 više kojima je takva skrb potrebna, što je znatno ispod prosjeka Unije (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 Unijinih 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 50 %, što je ispod prosjeka Unije od 57,7 % (cilj Unije za 2030. je 90 %). Samo 24,7 % poduzeća pruža namjensko osposobljavanje u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija 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 desetljeću krajnja potrošnja energije u Poljskoj rasla. U 2022. bila je 14,5 % viša nego 2013., dok se u Uniji u cjelini smanjila za 5,5 %. Ako se nastavi kretanje iz posljednjih šest godina, Poljska će prekoračiti 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 Unije 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 iz reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda ([21]) na stopu koja je među ostalim u skladu sa smanjenjem deficita opće države prema referentnoj vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom i zadržavanjem duga opće države na razboritoj razini u srednjoročnom razdoblju. Poboljšati učinkovitost javne potrošnje, među ostalim preciznijom dodjelom

([21]) U skladu s člankom 2. točkom 2. Uredbe (EU) 2024/1263 „neto rashodi” znači državni rashodi bez rashoda 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.

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 ojačati 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. Odgovoriti na relevantne izazove kako bi se omogućila kontinuirana, brza i djelotvorna provedba plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, osiguravanjem završetka reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U okviru preispitivanja tih programa 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 poticati 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 Luxembourgu 21. listopada 2024.

Za Vijeće

Predsjednik

NAGY I.