C/2025/645

10.2.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Słowacji

(C/2025/645)

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

(1) 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 wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Ramy wspierają także poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i w większym stopniu koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą bardziej skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) 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 m.in. na koniec okresu dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt budżetowy został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości, oraz (ii) zapewnienie realizacji reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach 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 zrealizuje wspólne priorytety Unii. Okres dostosowania fiskalnego obejmuje okres czterech lat, który może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata, jeżeli państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia pakietu odpowiednich reform i inwestycji spełniającego kryteria określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

(3) Po tym, jak plan zostanie przedłożony, Komisja ma ocenić, czy spełnia on wymogi określone w rozporządzeniu (UE) 2024/1263.

([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).

([4]) Wydatki netto w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263, na 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.

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

KWESTIE DOTYCZĄCE KRAJOWEGO ŚREDNIOOKRESOWEGO PLANU BUDŻETOWO-STRUKTURALNEGO SŁOWACJI

(5) 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

(6) Aby ukierunkować dialog prowadzący do przedłożenia krajowych średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w dniu 21 czerwca 2024 r. Komisja przesłała Słowacji, zgodnie z art. 9 rozporządzenia (UE) 2024/1263, trajektorię referencyjną ([5]). Komisja opublikowała trajektorię referencyjną 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 – według założeń Komisji leżących u podstaw uprzednich zaleceń przekazanych w czerwcu 2024 r. 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	2026	2027	2028	Średnia w latach 2025–2028
Maksymalny wzrost wydatków netto (roczny, %)	2,8	2,0	1,6	1,5	2,0

Źródło: obliczenia Komisji.

(7) 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 wymienione 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.

(8) We wrześniu i październiku 2024 r., na podstawie art. 11 ust. 3 i art. 36 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (UE) 2024/1263, zgodnie z informacjami podanymi przez Słowację w jej planie, krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny został omówiony na forum Rady Społeczno-Gospodarczej, w której skład wchodzą związki zawodowe, związek pracodawców, stowarzyszenie pracodawców i słowackie gminy.

([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). Opiera się ona na prognozie Komisji Europejskiej z wiosny 2024 r. oraz wydłużeniu tej prognozy w średnim okresie do 2033 r., a długoterminowy wzrost PKB i koszty starzenia się społeczeństwa są zgodne ze wspólnym sprawozdaniem Komisji i Rady na temat starzenia się społeczeństwa z 2024 r. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

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

Inne powiązane procesy

(9) 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.

(10) W dniu 15 października 2024 r. Słowacja przedłożyła projekt planu budżetowego na rok 2025. Komisja przyjęła opinię w sprawie tego projektu planu budżetowego w dniu 26 listopada 2024 r. ([9]).

(11) 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]).

(12) 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

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

Kontekst: sytuacja i perspektywy makroekonomiczne i budżetowe

(14) 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.

(15) Jeżeli chodzi o rozwój sytuacji budżetowej, 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 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

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

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

(18) W planie zobowiązano się do realizacji ścieżki wydatków netto wskazanej w tabeli 2, odpowiadającej średniemu wzrostowi wydatków netto na poziomie 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.

([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 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 z dnia 21 października 2024 r. w sprawie polityki gospodarczej, polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i polityki strukturalnej Słowacji.
([12]) Różnica nie jest widoczna ze względu na zaokrąglenie.

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

	2024	2025	2026	2027	2028	Średnia w okresie obowiązywania 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
Potencjalny wzrost 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

(19) 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 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	2024	2025	2026	2027	2028	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

(20) 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 budżetowy 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

(21) Opisany w planie profil czasowy dostosowania fiskalnego, mierzony jako zmiana strukturalnego wyniku pierwotnego, przewiduje koncentrowanie wysiłków na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego 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 ma zostać zatem skoncentrowane 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 koncentrowaniem wysiłków na rzecz dostosowania fiskalnego na etapie końcowym okresu dostosowawczego, określoną 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	2024	2025	2026	2027	2028
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

(22) 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

(23) Wymóg części zapobiegawczej paktu określony w art. 8 rozporządzenia (UE) 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

(24) 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

(25) 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

(26) 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 podwyższone stawki podatku od wartości dodanej, podatku dochodowego od osób prawnych i podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, nowe podatki od transakcji finansowych nałożone na przedsiębiorstwa, jak również nowe podatki akcyzowe od napojów słodzonych 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.

(27) 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 służących realizacji wspólnych priorytetów Unii

(28) W planie opisano zamiary polityczne dotyczące reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru, a w szczególności w zaleceniach dla poszczególnych krajów, w tym związanych z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej, oraz służących realizacji 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.

(29) 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. 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.

(30) 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 ulgę 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

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

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.

(31) 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.

(32) 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.

(33) 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.

(34) 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.

(35) 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

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

OGÓLNE WNIOSKI RADY

(37) Rada z zadowoleniem odnotowuje średniookresowy plan budżetowo-strukturalny Słowacji i uważa, że jego pełna realizacja doprowadziłaby do zapewnienia zdrowych finansów publicznych i wspierania stabilności długu publicznego, a także zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu.

(38) Rada przyjmuje do wiadomości dokonaną przez Komisję ocenę planu. Rada zwraca się jednak do Komisji, by oceny przyszłych planów przedstawiała w odrębnych dokumentach zamiast w zaleceniach Komisji dotyczących zaleceń Rady.

(39) Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji dotyczącą ścieżki wydatków netto i głównych założeń makroekonomicznych przedstawionych w planie, w tym w związku z uprzednimi zaleceniami Komisji, a także wpływu przewidzianej w planie ścieżki wydatków netto na deficyt budżetowy i dług publiczny. Rada przyjmuje do wiadomości ocenę Komisji, zgodnie z którą założenia makroekonomiczne i budżetowe – choć w niektórych przypadkach różnią się od założeń Komisji, m.in. dlatego, że uwzględniają zaktualizowane dane makroekonomiczne i budżetowe – są ogólnie należycie uzasadnione i poparte solidnymi argumentami ekonomicznymi. Rada przyjmuje do wiadomości zawartą w planie ogólną strategię fiskalną oraz zagrożenia dla przedstawionej prognozy, które mogą wpłynąć na urzeczywistnienie scenariusza makroekonomicznego i założeń leżących u jego podstaw oraz na realizację ścieżki wydatków netto. W szczególności Rada z zadowoleniem przyjmuje także fakt, że przed przedłożeniem planu przeprowadzono dyskusję z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami na szczeblu krajowym. Rada odnotowuje również, że zagrożenia geopolityczne mogą wywierać presję na wydatki obronne.

(40) Rada oczekuje, że Słowacja będzie gotowa dostosowywać swoją strategię fiskalną stosownie do potrzeb, tak by zapewnić realizację ścieżki wydatków netto. Rada postanawia ściśle monitorować rozwój sytuacji gospodarczej i budżetowej, w tym zmiany leżące u podstaw scenariusza przedstawionego w planie.

(41) Rada uważa, że uzasadnione jest przeprowadzenie – odpowiednio wcześnie przed kolejną rundą nadzoru budżetowego – dalszych dyskusji w celu wypracowania wspólnego zrozumienia konsekwencji, jakie dla rocznego nadzoru mają skumulowane stopy wzrostu wydatków netto.

(42) Rada przyjmuje do wiadomości przedstawiony przez Komisję opis potrzeb i planów w zakresie reform i inwestycji odpowiadających na główne wyzwania wymienione w ramach europejskiego semestru; podkreśla też, jak ważne jest, by takie reformy i inwestycje zostały zrealizowane. Na podstawie sprawozdań przedłożonych przez Komisję Rada oceni te reformy i inwestycje oraz będzie monitorować ich realizację w ramach europejskiego semestru.

(43) Rada oczekuje na sporządzane przez Słowację roczne sprawozdania z postępów, które to sprawozdania powinny zawierać w szczególności informacje na temat postępów w realizacji ustalonej przez Radę ścieżki wydatków netto oraz w realizacji szerzej zakrojonych reform i inwestycji w kontekście europejskiego semestru.

(44) 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.

Sporządzono w Brukseli dnia 21 stycznia 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

A. DOMAŃSKI

ZAŁĄCZNIK I

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

Słowacja

Rok		2025	2026	2027	2028
Stopy wzrostu (%)	Roczne	3,8	0,9	1,6	1,5
	Skumulowane (*)	10,3	11,2	13,0	14,8

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023. Skumulowane stopy wzrostu wykorzystuje się w ramach rocznego monitorowania zgodności ex post w rachunku kontrolnym.