



Svet  
Evropske unije

Bruselj, 30. junij 2023  
(OR. en)

11152/23

ECOFIN 677  
UEM 211  
SOC 502  
EMPL 353  
COMPET 697  
ENV 776  
EDUC 289  
RECH 321  
ENER 412  
JAI 923  
GENDER 153  
ANTIDISCRIM 147  
JEUN 191  
SAN 428

#### DOPIS

---

Pošiljatelj:	Generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. predh. dok.:	9847/1/23 REV 1
Št. dok. Kom.:	COM(2023) 621 final
Zadeva:	PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim reformnim programom Poljske za leto 2023 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2023

---

V prilogi vam pošiljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, o katerem sta razpravljala Svet in Evropski svet, temelji pa na predlogu Komisije COM(2023) 621 final.

## PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Poljske za leto 2023 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2023**

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik<sup>1</sup> ter zlasti člena 9(2)Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

---

<sup>1</sup> UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>2</sup>, s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: mehanizem), je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem državam članicam zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra mehanizem prispeva h gospodarskemu in vključujočemu okrevanju ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, ki spodbujajo rast, zlasti reform in naložb za promoviranje zelenega in digitalnega prehoda ter za povečanje odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v Uniji ter podpiranju nadaljnega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic. V skladu s členom 11(2) Uredbe (EU) 2021/241 je bil najvišji finančni prispevek na državo članico v okviru mehanizma posodobljen 30. junija 2022.

---

<sup>2</sup> Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

- (2) Komisija je 22. novembra 2022 sprejela letni pregled trajnostne rasti za leto 2023, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2023. Evropski svet je 23. marca 2023 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2023 v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 22. novembra 2022 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>3</sup> sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2023, v katerem Poljske ni opredelila kot ene od držav članic, ki so jih morda prizadela neravnotežja ali za katere obstaja tveganje, da bi jih ta prizadela. Zato poglobljeni pregled ne bo potreben. Poleg tega je sprejela priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2023, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja<sup>4</sup> sprejel 16. maja 2023, 13. marca 2023 pa skupno poročilo o zaposlovanju.
- (3) Čeprav gospodarstva Unije izkazujejo izredno odpornost, geopolitične razmere še naprej negativno vplivajo nanje. Ob trdni podpori, ki jo Unija izkazuje Ukrajini, je ekonomsko- in socialnopolitična agenda Unije v kratkoročnem obdobju osredotočena na zmanjšanje negativnega učinka energetske šokov na ranljiva gospodinjstva in podjetja, v srednjeročnem obdobju pa na nadaljnja prizadevanja za uresničitev zelenega in digitalnega prehoda, za podpiranje trajnostne in vključujoče rasti, za zaščito makroekonomske stabilnosti ter za povečanje odpornosti. Močan poudarek je tudi na povečanju konkurenčnosti in produktivnosti Unije.

---

<sup>3</sup> Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

<sup>4</sup> Priporočilo Sveta z dne 16. maja 2023 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C 180, 23.5.2023, str. 1).

- (4) Komisija je 1. februarja 2023 izdala sporočilo z naslovom „Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora za neto ničelno dobo“ (v nadaljnjem besedilu: industrijski načrt v okviru zelenega dogovora). Cilj industrijskega načrta v okviru zelenega dogovora je spodbuditi konkurenčnost neto ničelne industrije Unije in podpreti hiter prehod na podnebno nevtralnost. Načrt dopolnjuje tekoča prizadevanja v okviru evropskega zelenega dogovora in REPowerEU. Njegov cilj je tudi ustvariti bolj spodbudno okolje za povečanje proizvodne zmogljivosti Unije za neto ničelne tehnologije in izdelke, ki so potrebni za doseganje ambicioznih podnebnih ciljev Unije, ter zagotoviti dostop do ustreznih kritičnih surovin, vključno z diverzifikacijo virov, primernim izkoriščanjem geoloških virov v državah članicah in čim večjim recikliranjem surovin. Industrijski načrt v okviru zelenega dogovora temelji na štirih stebrih: predvidljivem in poenostavljenem regulativnem okolju, hitrejšem dostopu do financiranja, izboljšanju spretnosti ter odprti trgovini za odporne dobavne verige. Komisija je 16. marca 2023 objavila dodatno sporočilo z naslovom „Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030“, ki je sestavljeno na podlagi devetih dejavnikov, ki se medsebojno krepijo, in katerega cilj je oblikovati regulativni okvir, ki bo spodbujal rast. V njem so določene prednostne naloge politike, katerih cilj je dejavno zagotavljati strukturne izboljšave, dobro usmerjene naložbe in regulativne ukrepe za dolgoročno konkurenčnost Unije in njenih držav članic. Spodaj navedena priporočila pomagajo obravnavati te prednostne naloge.

- (5) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se tudi v letu 2023 razvija v skladu z izvajanjem mehanizma. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj so v njih obravnavana vsa zadevna specifična priporočila za države, izdana v zadnjih letih, ali znaten del teh priporočil. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020 in 2022 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.
- (6) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>5</sup> (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bo prispevalo k energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energetske učinkovitost. Uredba REPowerEU državam članicam omogoča, da v svoje nacionalne načrte za okrevanje in odpornost vključijo novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje REPowerEU. Te reforme in naložbe bodo prispevale tudi h krepitvi konkurenčnosti neto ničelne industrije Unije, kot je opredeljena v industrijskem načrtu v okviru zelenega dogovora, ter obravnavale specifična priporočila za države v zvezi z energijo, izdana državam članicam v letu 2022 oziroma po potrebi v letu 2023. Uredba REPowerEU uvaja novo kategorijo nepovratne finančne podpore, ki je na voljo državam članicam za financiranje novih reform in naložb, povezanih z energijo, v okviru njihovih načrtov za okrevanje in odpornost.

---

<sup>5</sup> Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1).

- (7) Komisija je 8. marca 2023 sprejela sporočilo s smernicami za fiskalno politiko za leto 2024 (v nadaljnjem besedilu: sporočilo z dne 8. marca 2023). Njegov cilj je podpreti države članice pri pripravi programov stabilnosti in konvergenčnih programov ter s tem okrepiti usklajevanje politik. V njem je navedeno, da bo splošna odstopna klavzula Pakta za stabilnost in rast deaktivirana konec leta 2023. Komisija je pozvala, naj se v obdobju 2023–2024 vodijo fiskalne politike, ki bodo zagotavljale srednjeročno vzdržnost dolga in trajnostno povečanje potencialne rasti, države članice pa, naj v svojih programih stabilnosti in konvergenčnih programih za leto 2023 določijo, kako bodo njihovi fiskalni načrti zagotovili upoštevanje referenčne vrednosti v višini 3 % bruto domačega proizvoda (BDP) iz Pogodbe ter na srednji rok verodostojno in nadaljnje zmanjševanje dolga ali ohranjanje preudarne ravni dolga. Komisija je države članice tudi pozvala, naj postopno odpravijo nacionalne fiskalne ukrepe, uvedene za zaščito gospodinjstev in podjetij pred šokom zaradi cen energije, ter pri tem začnejo z najmanj ciljno usmerjenimi. Navedla je, da bi morale države članice podpirne ukrepe, če bi jih bilo treba ob vnovičnih pritiskih zaradi cen energije podaljšati, boljše ciljno usmeriti v ranljiva gospodinjstva in podjetja. Komisija je predlagala, da bi bila priporočila glede javnih financ kvantitativna in diferencirana. Nadalje bi bila skladno z njenim predlogom v sporočilu z dne 9. novembra 2022 o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU priporočila glede javnih financ oblikovana na podlagi neto primarnih odhodkov. Priporočila je, naj vse države članice še naprej ščitijo nacionalno financirane naložbe in zagotavljajo učinkovito uporabo mehanizma in drugih sredstev Unije, zlasti v luči zelenega in digitalnega prehoda ter ciljev glede odpornosti. Komisija je navedla, da bo Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 in v skladu z obstoječimi pravnimi določbami začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju.

- (8) Komisija je 26. aprila 2023 predstavila zakonodajne predloge za izvedbo celovite reforme pravil Unije o ekonomskem upravljanju. Osrednji cilj predlogov je z reformami in naložbami okrepiti vzdržnost javnega dolga in spodbujati trajnostno in vključujočo rast v vseh državah članicah. Komisija se v svojih predlogih zavzema za izboljšanje nacionalne odgovornosti, poenostavitev okvira in premik k večji srednjeročni osredotočenosti, v povezavi z učinkovitim in skladnejšim izvrševanjem. V skladu s sklepi Sveta z dne 14. marca 2023 o usmeritvah za reformo okvira ekonomskega upravljanja EU je cilj zakonodajno delo zaključiti še v letu 2023.
- (9) Poljska je 3. maja 2021 v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost. Komisija je na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost ob upoštevanju smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi. Svet je 17. junija 2022 sprejel Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Poljsko<sup>6</sup>. Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, v katerem je navedeno, da je Poljska zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Zadovoljiva izpolnitev temelji na predpostavki, da doseženi prehodni mejniki in cilji niso bili izničeni.

---

<sup>6</sup> ST 9728/2022 INIT; ST 9728/2022 ADD 1.

- (10) Poljska je 27. aprila 2023 predložila nacionalni reformni program za leto 2023 in konvergenčni program za leto 2023 v skladu s členom 8(1) Uredbe (ES) št. 1466/97. Programa sta bila ocenjena skupaj, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2023 odraža tudi polletno poročanje Poljske o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.
- (11) Komisija je 24. maja 2023 objavila poročilo o državi za Poljsko za leto 2023. V njem je ocenila napredek Poljske pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2022, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost na Poljskem. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, pa tudi novi in nastajajoči izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Poljske pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic in pri doseganju krovnih ciljev Unije glede zaposlovanja, spretnosti ter zmanjševanja revščine, pa tudi napredek pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.

- (12) Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat, se je primanjkljaj sektorja država na Poljskem povečal z 1,8 % BDP v letu 2021 na 3,7 % v letu 2022, dolg sektorja država pa je s 53,6 % BDP konec leta 2021 padel na 49,1 % konec leta 2022. Komisija je 24. maja 2023 izdala poročilo na podlagi člena 126(3) Pogodbe. V njem je obravnavan proračunski položaj Poljske, saj je njen primanjkljaj sektorja država v letu 2022 presegel referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe. Ugotovljeno je bilo, da merilo glede primanjkljaja ni bilo izpolnjeno. Komisija v skladu s sporočilom z dne 8. marca 2023 spomladi 2023 ni predlagala začetka novih postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Komisija je nato navedla, da bo Svetu predlagala, naj spomladi 2024 na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 začne postopke v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Poljska bi morala to upoštevati pri izvrševanju proračuna za leto 2023 in pripravi proračuna za leto 2024.
- (13) Na saldo sektorja država so vplivali ukrepi fiskalne politike, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. Leta 2022 so taki ukrepi fiskalne politike, ki zmanjšujejo prihodke, vključevali znižane stopnje davka na dodano vrednost ter trošarin za energijo in goriva, medtem ko so taki ukrepi fiskalne politike, ki povečujejo odhodke, vključevali denarne subvencije in kapico na cene električne energije za gospodinjstva ter subvencije za stroške plina za podjetja. Komisija ocenjuje neto proračunske stroške navedenih ukrepov v letu 2022 na 1,9 % BDP. Na saldo sektorja država so vplivali tudi proračunski stroški zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine, ki so v letu 2022 ocenjeni na 0,5 % BDP. Hkrati so se ocenjeni stroški začasnih nujnih ukrepov v zvezi s krizo zaradi COVID-19 zmanjšali z 2,4 % v letu 2021 na 0,7 % BDP v letu 2022.

- (14) Svet je 18. junija 2021 priporočil<sup>7</sup>, da si Poljska v letu 2022 prizadeva za spodbujevalno fiskalno naravnost, tudi zahvaljujoč spodbudi, ki jo zagotavlja mehanizem za okrevanje in odpornost, in ohrani nacionalno financirane naložbe.
- (15) Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnost<sup>8</sup> v letu 2022 spodbujevalna in je znašala – 3,0 % BDP, kot je priporočil Svet. Skladno s priporočilom Sveta je Poljska okrevanje še naprej podpirala z naložbami, financiranimi iz mehanizma. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, so v letu 2022 znašali 1,0 % BDP (v letu 2021 pa 1,3 % BDP). Ekspanziven učinek nacionalno financiranih naložb na fiskalno naravnost je znašal 0,2 odstotne točke<sup>9</sup>. Poljska je zato ohranila nacionalno financirane naložbe, kot je priporočil Svet. Hkrati je ekspanziven učinek rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez novih ukrepov na strani prihodkov) na fiskalno naravnost znašal 2,3 odstotne točke. Ta znaten ekspanzivni učinek je vključeval dodaten učinek ukrepov za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije (dodatni neto proračunski stroški v višini 1,9 % BDP) ter stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (0,5 % BDP). Poljska je zato zadostno nadzorovala rast nacionalno financiranih tekočih odhodkov.

---

<sup>7</sup> Priporočilo Sveta z dne 18. junija 2021 z mnenjem Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2021 (UL C 304, 29.7.2021, str. 98).

<sup>8</sup> Fiskalna naravnost se meri kot sprememba primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov), brez začasnih nujnih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19, vendar vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, glede na srednjeročno potencialno rast. Za več podrobnosti glej okvir 1 v fiskalnih statističnih tabelah.

<sup>9</sup> Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva so imele ekspanziven učinek v višini 0,8 odstotne točke BDP, večinoma zaradi vladne podpore finančnim institucijam.

- (16) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije v konvergenčnem programu za leto 2023, je v skladu s spomladansko napovedjo Komisije 2023 za leto 2023 in pozneje. Vlada napoveduje, da bo realni BDP v letu 2023 zrasel za 0,9 %, v letu 2024 pa za 2,8 %. Za primerjavo: spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva nekoliko nižjo realno rast BDP v višini 0,7 % v letu 2023 in 2,7 % v letu 2024, predvsem zaradi manjšega predvidenega prispevka domačega povpraševanja k rasti.
- (17) Vlada v konvergenčnem programu za leto 2023 pričakuje, da se bo delež primanjkljaja sektorja država v letu 2023 povečal na 4,7 % BDP. Povečanje v letu 2023 odraža predvsem povečano porabo za obrambo, zdravstvo, plače v javnem sektorju in indeksacijo pokojnin, stroški ukrepov za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka povišanja cen energije pa naj bi ostali visoki. Glede na konvergenčni program za leto 2023 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP povečal z 49,1 % konec leta 2022 na 50,5 % konec leta 2023. V spomladanski napovedi Komisije 2023 je za leto 2023 predviden javnofinančni primanjkljaj v višini 5,0 % BDP. To je višje od primanjkljaja, napovedanega v konvergenčnem programu za leto 2023, predvsem zaradi ukrepov za zagotavljanje izredne pomoči kmetom, ki v konvergenčnem programu za leto 2023 še niso bili opredeljeni. Spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva podoben dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 50,5 % BDP konec leta 2023.

(18) Pričakuje se, da bodo na saldo sektorja država v letu 2023 še naprej vplivali ukrepi, sprejeti za ublažitev gospodarskega in socialnega učinka zvišanja cen energije. Gre predvsem za nove ukrepe, kot so sheme za zamrznitev cen električne energije in plina, ter podporne ukrepe za energetske intenzivne panoge. Stroški navedenih ukrepov so delno izravnani z davki na nepričakovane dobičke proizvajalcev plina in električne energije. Glede na spomladansko napoved Komisije 2023 naj bi neto proračunski stroški podpornih ukrepov ob upoštevanju navedenih prihodkov v letu 2023 znašali 1,7 % BDP<sup>10</sup>. Zdi se, da večina ukrepov v letu 2023 ni usmerjena v najranljivejša gospodinjstva ali podjetja in ne ohranja v celoti cenovnega signala za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energetske učinkovitosti. Zato je znesek ciljno usmerjenih podpornih ukrepov, ki ga je treba upoštevati pri oceni skladnosti s Priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022<sup>11</sup>, v spomladanski napovedi Komisije 2023 ocenjen na 0,2 % BDP v letu 2023 (v primerjavi z 0,1 % BDP v letu 2022). Proračunski stroški začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine naj bi se v primerjavi z letom 2022 znižali za 0,2 odstotne točke BDP. Pričakuje se tudi, da bo saldo sektorja država v letu 2023 izkoristil postopno odpravo začasnih nujnih ukrepov v zvezi s krizo zaradi COVID-19, ki so bili ocenjeni na 0,7 % BDP.

---

<sup>10</sup> Podatki predstavljajo raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s tekočimi prihodki in odhodki ter – po potrebi – ukrepi v zvezi z naložbami v osnovna sredstva.

<sup>11</sup> Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Poljske za leto 2022 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Poljske za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 171).

- (19) V svojem priporočilu je Svet 12. julija 2022 Poljski priporočil, naj sprejme ukrepe za zagotovitev, da bo v letu 2023 rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v skladu s splošno nevtralno naravnostjo politike<sup>12</sup>, ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Hkrati bi morala biti Poljska pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Poljski je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetska varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma in drugih sredstev Unije.

---

<sup>12</sup> Glede na spomladansko napoved Komisije 2023 je srednjeročna (10-letna povprečna) potencialna rast BDP Poljske, ki se uporablja za merjenje fiskalne naravnosti, nominalno ocenjena na 15,5 %.

(20) V letu 2023 naj bi bila fiskalna naravnost glede na spomladansko napoved Komisije 2023 ekspanzivna (-0,8 % BDP) ob visoki inflaciji. To sledi ekspanzivni fiskalni naravnosti v letu 2022 (-3,0 % BDP). Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) naj bi imela v letu 2023 ekspanziven učinek na fiskalno naravnost v višini 0,8 % BDP. V to je vključeno zvišanje stroškov ciljno usmerjenih podpornih ukrepov za gospodinjstva in podjetja, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije, za 0,1 % BDP. To vključuje tudi nižje stroške zagotavljanja začasne zaščite razseljenim osebam iz Ukrajine (za 0,2 % BDP). Ekspanzivni učinek nacionalno financiranih neto tekočih primarnih odhodkov torej ni posledica ciljne podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanje cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Ekspanzivna rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov je posledica energetske ukrepe, ki niso ciljno usmerjeni, višje porabe za obrambo in zdravstvo ter trajnega povišanja plač v javnem sektorju in socialnih prejemkov. Napovedana rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov torej ni v skladu s Priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma in drugimi sredstvi Unije, naj bi v letu 2023 znašali 1,8 % BDP, restriktiven učinek nacionalno financiranih naložb na fiskalno naravnost pa naj bi znašal 0,2 odstotne točke<sup>13</sup>. Zato Poljska načrtuje financiranje dodatnih naložb prek mehanizma in drugih sredstev Unije, nacionalno financirane naložbe pa naj se ne bi ohranile. Načrtuje financiranje javnih naložb za zeleni in digitalni prehod ter za energetske varnost na področjih, kot so energetska učinkovitost stavb, vetrna energija na kopnem in morju, shranjevanje energije, posodobitev omrežij, proizvodnja vodika in trajnostna mobilnost, ki se financirajo iz mehanizma in drugih sredstev Unije.

---

<sup>13</sup> Druge nacionalno financirane naložbe v osnovna sredstva naj bi imele restriktiven učinek v višini 0,6 odstotne točke BDP, in sicer zaradi učinka umika vladne podpore finančnim institucijam v letu 2022.

- (21) Glede na konvergenčni program za leto 2023 naj bi se primanjkljaj sektorja država v letu 2024 zmanjšal na 3,4 % BDP. Zmanjšanje v letu 2024 je predvsem posledica umika podpornih ukrepov, povezanih z energetske krizo. Glede na konvergenčni program za leto 2023 se pričakuje, da se bo dolg sektorja država kot odstotek BDP konec leta 2024 povečal na 52,4 %. Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, spomladanska napoved Komisije 2023 v letu 2024 predvideva javnofinančni primanjkljaj v višini 3,7 % BDP. To je višje od primanjkljaja, kakršen naj bi bil v skladu s konvergenčnim programom za leto 2023, predvsem zaradi ukrepov, ki v programu še niso bili opredeljeni. Spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva podoben dolg sektorja država kot odstotek BDP, in sicer v višini 53,0 % BDP konec leta 2024.
- (22) V konvergenčnem programu za leto 2023 je predvideno postopno opuščanje večine energetskih podpornih ukrepov v letu 2024. Komisija trenutno predvideva neto stroške energetskih podpornih ukrepov v višini 0,3 % BDP v letu 2024. To temelji na predpostavki, da se cene energije ne bodo ponovno povišale. Večina energetskih podpornih ukrepov, za katere se trenutno načrtuje, da bodo ostali v veljavi v letu 2024, se ne zdi ciljno usmerjenih v ranljiva gospodinjstva in ne ohranja v celoti cenovnega signala za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energetske učinkovitosti.

- (23) Uredba (ES) št. 1466/97 poziva k letnemu izboljšanju strukturnega proračunskega salda v smeri srednjeročnega proračunskega cilja, pri čemer je referenčno merilo 0,5 % BDP<sup>14</sup>. Ob upoštevanju pomislekov, povezanih z vzdržnostjo javnih financ, in potrebe po zmanjšanju primanjkljaja pod referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe bi bilo po mnenju Komisije ustrezno, da se za leto 2024 strukturni saldo izboljša za vsaj 0,5 % BDP. Za zagotovitev takega izboljšanja in v skladu z metodologijo Komisije rast neto nacionalno financiranih primarnih odhodkov<sup>15</sup> v letu 2024 ne bi smela preseči 7,8 %, kot je izraženo v tem priporočilu. Hkrati bi bilo treba postopoma odpraviti preostale energetske podporne ukrepe (ki jih Komisija trenutno ocenjuje na 1,7 % BDP v letu 2023), odvisno od razvoja energetskega trga in začevši z najmanj ciljno usmerjenimi ukrepi, s tem povezane prihranke pa bi bilo treba uporabiti za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Po ocenah Komisije bi to privedlo do rasti neto primarnih odhodkov pod priporočeno najvišjo stopnjo rasti za leto 2024. Poleg tega glede na spomladansko napoved Komisije 2023 rast neto nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov v letu 2023 ni v skladu s Priporočilom Sveta z dne 12. julija 2022. Če se to potrdi, bi bila primerna nižja rast neto primarnih odhodkov v letu 2024.
- (24) Ob predpostavki nespremenjenih politik spomladanska napoved Komisije 2023 predvideva, da se bodo neto nacionalno financirani primarni odhodki v letu 2024 povečali na 5,6 %, kar je pod priporočeno stopnjo rasti. Prilagoditev, predvidena v spomladanski napovedi Komisije 2023, je nekoliko manjša od prihrankov zaradi popolne postopne odprave energetskih podpornih ukrepov, saj naj bi nekateri energetski podporni ukrepi ostali v veljavi v letu 2024.

---

<sup>14</sup> Člen 5 Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 zahteva tudi prilagoditev v višini več kot 0,5 % BDP za države članice, katerih javni dolg presega 60 % BDP ali ki imajo izrazitejša tveganja za vzdržnost dolga.

<sup>15</sup> Neto primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov ter brez odhodkov za obresti in odhodkov za ciklično brezposelnost.

- (25) Glede na konvergenčni program za leto 2023 naj bi javne naložbe v letu 2024 ostale nespremenjene in znašale 4,2 % BDP, kar je podobna raven kot v letu 2023. Konvergenčni program za leto 2023 se nanaša na reforme in naložbe, za katere se pričakuje, da bodo prispevale k vzdržnosti javnih financ ter trajnostni in vključujoči rasti. Te vključujejo reforme fiskalnega okvira, ki so prav tako del načrta za okrevanje in odpornost.
- (26) V konvergenčnem programu za leto 2023 je opisana srednjeročna fiskalna usmeritev do leta 2026. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2023 naj bi se primanjkljaj sektorja država zmanjšal na 2,9 % BDP v letu 2025 in na tej ravni ostal tudi v letu 2026. Tako naj bi se primanjkljaj sektorja država do leta 2025 zmanjšal pod 3 % BDP. V skladu s konvergenčnim programom za leto 2023 naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP povečal z 52,4 % konec leta 2024 na 55,4 % do konca leta 2026.
- (27) Še vedno je veliko možnosti za povečanje učinkovitosti javnofinančnih odhodkov za socialne prejemke. Socialni prejemki še naprej večinoma niso ciljno usmerjeni in ni preverjanja materialnega položaja na ravni gospodinjstev. Boljše ciljno usmerjanje prejemkov in nadomestil bi omogočilo učinkovitejšo uporabo javnih sredstev v boju proti revščini in za podporo tistim, ki jo najbolj potrebujejo.
- (28) Hitro starajoče se prebivalstvo predstavlja izziv za poljski pokojninski sistem. Obstoječi pokojninski sistem predvideva upokojitveno starost, ki se ne zvišuje, čeprav se povprečna pričakovana življenjska doba in leta v pokoju še naprej podaljšujejo. Sedanji pokojninski sistem z določenimi prispevki omogoča finančno uravnoteženost, vendar bi povzročil močan padec prihodnjih pokojnin glede na končno plačo. To bi pomenilo, da bi velik delež upokojencev ogrožala revščina. Analiza Komisije kaže, da bi morala Poljska zgolj za ohranitev ravni prejemkov blizu sedanje ravni do leta 2070 porabiti dodatnih 6,7 % svojega BDP. Zaradi nedavnih sprememb v splošnem pokojninskem sistemu in dragih posebnih pokojninskih ureditev so izplačila pokojnin postala bolj velikodušna za sedanje upokojence. To je zmanjšalo spodbude za nadaljevanje dela po razmeroma nizki upokojitveni starosti, ki je 60 let za ženske in 65 let za moške, ter povečalo pritiske na odhodke, povezane s staranjem prebivalstva.

(29) V skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi načrt za okrevanje in odpornost vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Ker je bil poljski načrt za okrevanje in odpornost sprejet šele junija 2022, je bilo njegovo izvajanje znatno odloženo. Povečanje neodvisnosti in nepristranskosti sodišč ter rešitev položaja sodnikov, na katere so vplivale odločitve disciplinskega senata vrhovnega sodišča v disciplinskih zadevah in zadevah sodne imunitete, sta predpogoj, da Komisija izvede vsa plačila državi in zagotovi zaščito finančnih interesov Unije, kar omogoča hitro in dosledno izvajanje načrta. Poljska je začela izvajati ključne ukrepe iz načrta za okrevanje in odpornost, med drugim reforme na področjih fiskalnega okvira, zdravstvenega varstva, digitalnega prehoda, energetske učinkovitosti in trga dela. Čeprav država ni uradno predložila dodatkov k načrtu ali poglavja REPowerEU, potekajo razprave s Komisijo. V skladu s členom 14(6) Uredbe (EU) 2021/241 je Poljska 31. marca 2023 izrazila namero, da bo zaprosila za 23 milijard EUR dodatne podpore v obliki posojila v okviru mehanizma. Hitra vključitev novega poglavja REPowerEU v načrt za okrevanje in odpornost bo omogočila financiranje dodatnih reform in naložb v podporo strateškim ciljem Poljske na področju energije in zelenega prehoda. Sistematično in učinkovito vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev in drugih ustreznih deležnikov ter splošna kakovost socialnega dialoga ostajata pomembna za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost ter drugih ekonomskih politik in politik zaposlovanja, ki presegajo načrt, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za celoten program politik.

- (30) Komisija je vse programske dokumente Poljske za kohezijsko politiko odobrila leta 2022. Nadaljevanje hitrega izvajanja programov kohezijske politike ob dopolnjevanju in v sinergiji z načrtom za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, je ključnega pomena za doseg zelenega in digitalnega prehoda, povečanje gospodarske in socialne odpornosti ter zagotovitev uravnoveženega teritorialnega razvoja na Poljskem.
- (31) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih v načrtu za okrevanje in odpornost ter programih kohezijske politike, se Poljska sooča z vrsto dodatnih izzivov, povezanih z naložbenim okoljem, energetske politiko in zelenim prehodom.
- (32) Neodvisnost, učinkovitost in kakovost pravosodnega sistema so bistvene za stabilno in predvidljivo poslovno okolje ter ugodno naložbeno okolje. To ima pomembno vlogo pri doseganju trajnostne gospodarske rasti v srednje- do dolgoročnem obdobju. Naložbeno okolje na Poljskem še naprej slabijo resni pomisleki v zvezi s pravno državo, vključno z neodvisnostjo sodstva, kot je bilo ugotovljeno v sodbah Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) in Evropskega sodišča za človekove pravice. Poleg tega je Komisija 15. februarja 2023 proti Poljski začela postopek pred Sodiščem zaradi kršitev prava Unije s strani poljskega ustavnega sodišča in njegove sodne prakse, s katerimi se izpodbija zlasti primarnost prava Unije.

(33) V mešanici energijskih virov na Poljskem močno prevladujejo fosilna goriva, pri čemer je premog leta 2021 predstavljal približno 60 % energije, obnovljivi viri energije pa zgolj 13 %. Poljska od aprila 2022 iz Rusije ne uvaža več zemeljskega plina, od februarja 2023 pa nafte. S prizadevanji za diverzifikacijo v zadnjih letih se je zmanjšal učinek na zanesljivost oskrbe z energijo v državi. Stopnja razogljičenja na Poljskem je bistveno nižja kot v drugih državah članicah. Država ima še vedno veliko možnosti za odpravo regulativnih in upravnih ovir za pospešitev uvedbe obnovljivih virov energije. Povečanje proizvodnje energije iz obnovljivih virov je ključnega pomena za razogljičenje poljskega gospodarstva in doseganje podnebne nevtralnosti. Da bi Poljska izkoristila potencial obnovljivih virov, mora izboljšati notranja omrežja za prenos, distribucijo in shranjevanje energije ter reformirati regulativno okolje. Zlasti bi morala izvesti ukrepe, s katerimi bi se odpravile ovire za postopek izdajanja dovoljenj za obnovljive vire energije. Ti ukrepi bi se morali osredotočati na: (i) hitrejšo vključevanje obnovljivih virov energije v prostorske načrte; (ii) vzpostavitev namenskih območij za obnovljive vire energije; (iii) spremembo pravil o dovoljenjih za priključitev na omrežje ter (iv) posodobitev zastarelih in neučinkovitih distribucijskih omrežij. Potrebne so nadaljnje reforme: (i) da bi lahko industrija izkoriščala čisto energijo z dolgoročnimi pogodbami za dobavo električne energije in povpraševanje po njej, kot so pogodbe o nakupu električne energije; (ii) da bi se odpravile omejitve za energetske skupnosti ter (iii) da bi se spodbujala uvedba obnovljivih virov energije v sektorju daljinskega ogrevanja.

- (34) Poraba zemeljskega plina na Poljskem se je v obdobju od avgusta 2022 do marca 2023 zmanjšala za 13 % v primerjavi s povprečno porabo plina v istem obdobju v predhodnih petih letih, kar je nekoliko pod ciljem 15-odstotnega zmanjšanja, določenim v Uredbi Sveta (EU) 2022/1369<sup>16</sup>. Poljska naj okrepi prizadevanja za začasno zmanjšanje povpraševanja po plinu do 31. marca 2024 v skladu z Uredbo Sveta (EU) 2023/706<sup>17</sup>. Kljub številnim ukrepom za omejitev povpraševanja po energiji so potrebna nadaljnja prizadevanja za izboljšanje energetske učinkovitosti, zlasti za stanovanjske stavbe in sisteme daljinskega ogrevanja. Končna poraba energije na Poljskem je leta 2021 znašala 75,2 Mtoe, pri čemer se je v zadnjem desetletju povečevala. Trenutno se več kot polovica stanovanjskih stavb greje na premog, in sicer z neposredno uporabo ali posredno z daljinskim ogrevanjem. Vendar so stanovanjske stavbe še vedno večinoma energetske neučinkovite, zaradi česar so potrebe po naložbah večje v primerjavi z drugimi državami članicami. Poleg tega so za sektor daljinskega ogrevanja potrebne ciljno usmerjene reforme in okrepljene naložbe, da bi se pospešilo razogljičenje, povečala učinkovitost in zagotovila dolgoročna finančna vzdržnost sektorja.
- (35) Med letoma 2005 in 2021 so se emisije toplogrednih plinov iz domačega prometa (razen letalstva) na Poljskem povečale za 88,3 %, kar je v velikem nasprotju s povprečnim zmanjšanjem za 7,5 % v Uniji. Kljub dodatnim ukrepom, vključenim v poljski energetski in podnebni načrt, naj bi bile emisije toplogrednih plinov iz tega sektorja do leta 2030 še vedno za 56 % višje kot v letu 2005. Poleg reform in naložb iz poljskega načrta za odpornost in okrevanje so potrebna nadaljnja prizadevanja za spodbujanje trajnostnih načinov javnega prevoza. Za učinkovito zmanjšanje sektorskih emisij bi morala biti elektrifikacija domačega prometa dopolnjena z razogljičenjem oskrbe z električno energijo.

---

<sup>16</sup> Uredba Sveta (EU) 2022/1369 z dne 5. avgusta 2022 o usklajenih ukrepih za zmanjšanje povpraševanja po plinu (UL L 206, 8.8.2022, str. 1).

<sup>17</sup> Uredba Sveta (EU) 2023/706 z dne 30. marca 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2022/1369 glede podaljšanja obdobja zmanjšanja povpraševanja pri ukrepih za zmanjšanje povpraševanja po plinu ter okrepitev poročanja in spremljanja njihovega izvajanja (UL L 93, 31.3.2023, str. 1).

- (36) Pomanjkanje delovne sile in spretnosti v sektorjih in poklicih, ki so ključni za zeleni prehod, vključno s proizvodnjo, uvajanjem in vzdrževanjem neto ničelnih tehnologij, je ovira pri prehodu na neto ničelno gospodarstvo. Visokokakovostni sistemi izobraževanja in usposabljanja, ki se odzivajo na spreminjajoče se potrebe trga dela, ter ciljno usmerjeni ukrepi izpopolnjevanja in preusposabljanja so ključni za zmanjšanje pomanjkanja spretnosti ter spodbujanje vključevanja in prerazporejanja delovne sile. Da bi se sprostila neizkoriščena ponudba delovne sile, morajo biti ti ukrepi dostopni, zlasti za posameznike ter v sektorjih in regijah, ki jih bo zeleni prehod najbolj prizadel. Na Poljskem se je v okviru zelenega prehoda v zadnjih letih povečalo pomanjkanje delovne sile v ključnih sektorjih, kar je povezano tudi s pomanjkanjem ustreznih spretnosti in ustvarja ozka grla pri prehodu na gospodarstvo z ničelno stopnjo neto emisij. Leta 2022 je bilo pomanjkanje delovne sile navedeno kot dejavnik, ki je omejeval proizvodnjo v industriji (za 63,4 % podjetij) in gradbeništvu (za 74,6 % podjetij).
- (37) Svet je ob upoštevanju ocene Komisije preučil konvergenčni program za leto 2023, njegovo mnenje<sup>18</sup> pa je izraženo v priporočilu 1 –

---

<sup>18</sup> V skladu s členom 9(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Poljska v letih 2023 in 2024 ukrepa tako, da:

1. v letih 2023 in 2024 čim prej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podpirne ukrepe, pri čemer uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti podporni ukrepi usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo;

zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih neto primarnih odhodkov v letu 2024 na največ 7,8 %<sup>19</sup>;

ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma in drugih sredstev Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda;

v obdobju po letu 2024 še naprej izvaja srednjeročno fiskalno strategijo postopne in vzdržne konsolidacije v kombinaciji z naložbami in reformami, ki spodbujajo večjo trajnostno rast, da bi dosegla preudaren srednjeročni fiskalni položaj;

izboljša učinkovitost javnofinančnih odhodkov, med drugim tudi z boljšim usmerjanjem socialnih prejemkov; zagotovi ustreznost pokojninskih prejemkov v prihodnosti in vzdržnost pokojninskega sistema s sprejetjem ukrepov za povišanje dejanske upokojitvene starosti in z reformo preferencialnih pokojninskih shem;

---

<sup>19</sup> Kar po ocenah ustreza letnemu izboljšanju strukturnega proračunskega salda za vsaj 0,5 % BDP za leto 2024, kot je opisano v uvodni izjavi 23.

2. nujno izpolni zahtevane mejnike in cilje, povezane z zaščito finančnih interesov Unije, da bi se omogočilo hitro in dosledno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost; hitro dokonča poglavje REPowerEU, da bi se lahko čim prej začelo izvajati; nadaljuje hitro izvajanje programov kohezijske politike ob tesnem dopolnjevanju in v sinergiji z načrtom za okrevanje in odpornost;
3. izboljša naložbeno okolje, med drugim tudi z zaščito neodvisnosti sodstva;
4. pospeši opuščanje fosilnih goriv in uvajanje energije iz obnovljivih virov; reformira pravni okvir za izdajanje dovoljenj za omrežne priključke in obnovljive vire energije, vključno z energetske skupnostmi, biometanom in obnovljivim vodikom; izvaja ukrepe za spodbujanje varčevanja z energijo in zmanjšanja povpraševanja po plinu; poveča naložbe v energetske učinkovitost stavb in razogljiči oskrbo s toploto pri daljinskem ogrevanju, da bi se odpravila energetska revščina; nadalje spodbuja trajnostne načine javnega prevoza; okrepi prizadevanja politik, namenjena zagotavljanju in pridobivanju spretnosti in kompetenc, potrebnih za zeleni prehod, med drugim tudi za prenavo stavb.

V Bruslju,

*Za Svet*  
*predsednik/predsednica*

---