



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.6.2025.
COM(2025) 221 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici zapošljavanja
Poljske**

{SWD(2025) 221 final}

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskoj, socijalnoj, strukturnoj i proračunskoj politici te politici zapošljavanja Poljske

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. 1466/97¹, 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:

Opća razmatranja

- (1) U Uredbi (EU) 2024/1263, koja je stupila na snagu 30. travnja 2024., navodi se da su ciljevi okvira za gospodarsko upravljanje promicanje dobrih i održivih javnih financija, održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Uredbom je propisano da Vijeće i Komisija provode multilateralni nadzor u kontekstu europskog semestra u skladu s ciljevima i zahtjevima utvrđenima u UFEU-u. Europski semestar uključuje i sastavljanje preporuka za pojedinu zemlju te nadzor provedbe tih preporuka. Ta uredba potiče i odgovornost za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini i usmjerena je na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan koji sadržava njezine fiskalne, reformske i investicijske obveze u četverogodišnjem ili petogodišnjem razdoblju, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog razdoblja. Kretanje neto rashoda² u tim planovima mora

¹ SL L 2024/1263, 30.4.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>.

² 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.

biti u skladu sa zahtjevima iz te uredbe, 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 te uredbe, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine.

- (2) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća³, kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”) stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira 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 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 u Uniji i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.
- (3) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća⁴ („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time se doprinosi energetskej sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, a istodobno povećava uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapacitet 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.
- (4) 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. Komisija je na temelju članka 19. te uredbe ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. Vijeće je 17. lipnja 2022. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske⁵, koja je izmijenjena 8. prosinca 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu i uključivanja poglavlja o planu REPowerEU⁶. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5., u kojoj se navodi da je Poljska u zadovoljavajućoj mjeri ostvarila relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da ostvarenje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iste reforme ili ulaganja nije poništeno.

³ 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>).

⁴ Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja 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>).

⁵ Provedbena odluka Vijeća od 17. lipnja 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske (11805/2022).

⁶ Provedbena odluka Vijeća od 7. prosinca 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 17. lipnja 2022. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Poljske (15835/2023).

- (5) Vijeće je 21. siječnja 2025. na preporuku Komisije donijelo Preporuku o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Poljske⁷. Plan je dostavljen u skladu s člankom 11. i člankom 36. stavkom 1. točkom (a) Uredbe (EU) 2024/1263, obuhvaća razdoblje od 2025. do 2028. i sadržava fiskalnu prilagodbu tijekom četiri godine.
- (6) Komisija je 26. studenog 2024., na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011, donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2025., u kojem Poljska nije utvrđena kao jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europskog područja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2025., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 13. svibnja 2025. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europskog područja, a 10. ožujka 2025. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.
- (7) Komisija je 29. siječnja 2025. objavila Kompas konkurentnosti, strateški okvir čiji je cilj potaknuti globalnu konkurentnost EU-a u sljedećih pet godina. U njemu su utvrđena tri imperativa preobrazbe za održiv gospodarski rast: (i) inovacije, (ii) dekarbonizacija i konkurentnost i (iii) sigurnost. Kako bi se smanjio inovacijski jaz, EU namjerava potaknuti inovacije u industriji, poduprijeti rast *start-up* poduzeća inicijativama kao što su strategija EU-a za *start-up* i *scale-up* poduzeća i promicati primjenu naprednih tehnologija kao što su umjetna inteligencija i kvantno računalstvo. Komisija je radi zelenijeg gospodarstva izradila detaljan akcijski plan za priuštivu energiju i plan za čistu industriju kojima se osigurava racionalan prelazak na čistu energiju koji ne ugrožava konkurentnost, osobito u energetske intenzivnim sektorima, i koji je pokretač rasta. Kako bi smanjila pretjeranu ovisnost i povećala sigurnost, Unija intenzivno radi na jačanju globalnih trgovinskih partnerstava, diversifikaciji lanaca opskrbe i osiguravanju dostupnosti kritičnih sirovina i izvora čiste energije. Ti se prioriteti temelje na horizontalnim čimbenicima, a to su regulatorno pojednostavnjenje, produbljivanje jedinstvenog tržišta, financiranje konkurentnosti i unija štednje i ulaganja, promicanje vještina i kvalitetnih poslova te bolja koordinacija politika EU-a. Kompas konkurentnosti usklađen je s europskim semestrom, čime se osigurava usklađenost ekonomskih politika država članica sa strateškim ciljevima Komisije i omogućuje ujednačen pristup gospodarskom upravljanju, što potiče održiv rast, inovacije i otpornost u cijeloj Uniji.
- (8) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2025. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Te preporuke za pojedinu zemlju i dalje su jednako relevantne za ocjenu izmijenjenih planova za oporavak i otpornost u skladu s člankom 21. Uredbe (EU) 2021/241.
- (9) Preporuke za pojedinu zemlju za 2025. obuhvaćaju sve ključne izazove ekonomske politike na koje se nije u dovoljnoj mjeri odgovorilo mjerama iz planova za oporavak i otpornost, vodeći računa o relevantnim izazovima utvrđenima u preporukama za pojedinu zemlju u razdoblju od 2019. do 2024.

⁷ Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Poljske, SL C/2025/642, 10.2.2025.

- (10) Komisija je 4. lipnja 2025. objavila Izvješće za Poljsku za 2025. U njemu je ocijenjen napredak Poljske u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Poljske. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su najhitniji izazovi kojima je Poljska izložena. 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 UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

Ocjena godišnjeg izvješća o napretku

- (11) Vijeće je 21. siječnja 2025. preporučilo sljedeće maksimalne stope rasta neto rashoda za Poljsku: 6,3 % u 2025., 4,4 % u 2026., 4,0 % u 2027. i 3,5 % u 2028., što odgovara kumulativnim stopama rasta, izračunanim u odnosu na baznu godinu 2023., od 19,6 % u 2025., 24,9 % u 2026., 29,9 % u 2027. i 34,4 % u 2028. Te maksimalne stope rasta neto rashoda u razdoblju 2025. – 2028. podudaraju se s korektivnim kretanjem u skladu s člankom 3. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1467/97, kako je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita⁸. Poljska je 30. travnja 2025. dostavila svoje godišnje izvješće o napretku⁹ u kojem izvješćuje o mjerama poduzetima prema Preporuci Vijeća od 21. siječnja 2025. s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita te provedbi reformi i ulaganja za svladavanje glavnih izazova utvrđenih u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra. U godišnjem izvješću o napretku uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Poljske o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241.
- (12) Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice egzistencijalna su prijetnja Europskoj uniji. Komisija je preporučila koordiniranu aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu kako bi se poduprli napor EU-a za brzo i znatno povećanje potrošnje za obranu, a Europsko vijeće pozdravilo je taj prijedlog 6. ožujka 2025. . Na zahtjev Poljske od 30. travnja 2025. Vijeće je [date] na preporuku Komisije donijelo preporuku kojom se Poljskoj dopušta odstupanje od i prekoračenje preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda¹⁰.
- (13) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat¹¹, deficit opće države u Poljskoj se s 5,3 % BDP-a u 2023. povećao na 6,6 % BDP-a u 2024., dok je dug opće države narastao s 49,5 % BDP-a krajem 2023. na 55,3 % BDP-a krajem 2024. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju stopi rasta neto rashoda od 12,7 % u 2024. U godišnjem izvješću o napretku za 2025. Poljska procjenjuje da će rast neto rashoda u 2024. također biti 12,7 %. Na temelju Komisijinih procjena smjer fiskalne politike¹² u

⁸ Preporuka Vijeća s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita u Poljskoj, C/2025/5037.

⁹ Godišnja izvješća o napretku za 2025. dostupna su na poveznici: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en

¹⁰ Preporuka Vijeća kojom se Poljskoj dopušta odstupanje od i premašivanje preporučenog kretanja neto rashoda (aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju), SL C/2025/xxx, x.x.2025.

¹¹ Eurostat–Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2025.

¹² 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 EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između (i) srednjoročnog potencijalnog rasta i (ii) promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

2024., koji uključuje rashode financirane i na nacionalnoj razini i na razini EU-a, bio je ekspanzivan, za 1,8 % BDP-a.

- (14) Prema godišnjem izvješću o napretku, u makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije Poljske očekuje se rast realnog BDP-a od 3,7 % u 2025. i inflacija mjerena HIPC-om od 4,5 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se realni BDP povećati za 3,3 % u 2025. i za 3,0 % u 2026. te da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 3,6 % u 2025. i 2,8 % u 2026.
- (15) U godišnjem izvješću o napretku predviđa se smanjenje deficita opće države na 6,3 % BDP-a u 2025. i povećanje udjela duga opće države u BDP-u na 57,8 % do kraja 2025. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 5,8 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se deficit opće države od 6,4 % BDP-a u 2025. Smanjenje deficita u 2025. uglavnom je posljedica učinka diskrecijskih mjera na strani prihoda, uključujući povećanja trošarina i neindeksirane porezne razrede poreza na dohodak. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 6,2 % u 2025. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2025. smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, biti ekspanzivan, za 0,3 % BDP-a. Predviđa se da će se do kraja 2025. povećati udio duga opće države u BDP-u na 58,0 %. Povećanje udjela duga opće države u BDP-u u 2025. uglavnom je posljedica visokog predviđenog državnog deficita i prilagodbi stanja i tokova povezanih s ulaganjima u obranu.
- (16) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. očekuje se da će se u 2025. bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi opće države u iznosu do 1,2 % BDP-a, u odnosu na 0,3 % BDP-a u 2024. Rashodi financirani bespovratnom potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućavaju visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Poljske.
- (17) Rashodi opće države za obranu u Poljskoj iznosili su 1,6 % BDP-a u 2021., 1,6 % BDP-a u 2022. i 2,0 % BDP-a u 2023.¹³ Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se rashodi za obranu iznositi 2,7 % BDP-a u 2024. i 2,8 % BDP-a u 2025. To odgovara povećanju od 1,2 postotna boda BDP-a u odnosu na 2021. Razdoblje aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju (2025. – 2028.) Poljskoj omogućuje da ponovno odredi prioritete državnih rashoda ili poveća državne prihode tako da trajno povećani rashodi za obranu ne ugroze fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju.
- (18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se neto rashodi u Poljskoj povećati za 6,2 % u 2025. i kumulativno za 19,7 % u 2024. i 2025. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2025. predviđa se da će rast neto rashoda Poljske u 2025. biti ispod preporučene maksimalne stope rasta određene korektivnim kretanjem. Razmatraju li se 2024. i 2025. zajedno, predviđa se da će kumulativna stopa rasta neto rashoda biti niža od preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju¹⁴ manjem od 0,1 % BDP-a. Na temelju aktualnih projekcija potrošnje za obranu predviđeno je odstupanje unutar fleksibilnosti nacionalne klauzule o odstupanju. Stoga je postupak u slučaju prekomjernog deficita za Poljsku u mirovanju.

¹³ Eurostat, državni rashodi prema klasifikaciji funkcija države (COFOG).

¹⁴ Te će se vrijednosti od 2026. pojaviti na kontrolnom računu uvedenom člankom 22. Uredbe (EU) 2024/1263.

- (19) U godišnje izvješće o napretku za 2025. nisu uključene proračunske projekcije nakon 2025. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se deficit opće države od 6,1 % BDP-a u 2026. Smanjenje deficita u 2026. uglavnom je posljedica učinka diskrecijskih mjera na strani prihoda, uključujući povećanja trošarina i neindeksirane porezne razrede poreza na dohodak. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 5,4 % u 2026. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2026. smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane i na nacionalnoj razini i na razini EU-a, biti uglavnom neutralan. Komisija predviđa da će se do kraja 2026. udio duga opće države u BDP-u povećati na 65,3 %. Povećanje udjela duga u BDP-u u 2026. uglavnom je posljedica visokog predviđenog državnog deficita i prilagodbi stanja i tokova povezanih s ulaganjima u obranu i jednokratnim transferima koji se odnose na ulaganja koja se financiraju zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost u 2026.

Ključni izazovi u području politika

- (20) Socijalne naknade u Poljskoj uglavnom nisu ciljane i ne temelje se na provjeri materijalnog stanja na razini kućanstva. To dovodi do ograničene redistributivne moći sustava socijalne skrbi. U proračunskim dokumentima mogla bi se poboljšati transparentnost tekućih i planiranih ulaganja. Trenutačno ne postoji integriran i sveobuhvatan pregled tekućih ulaganja i njihovih izvora financiranja, uključujući izvanproračunske fondove 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 se financiraju sredstvima EU-a, ali one bi se mogle primjenjivati za 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 ili određivanje prioriteta projekata na razini središnje države.
- (21) Poljska je jedna od zemalja čije stanovništvo najbrže stari u EU-u, a demografski trendovi dugoročno će utjecati na njezin mirovinski sustav. Žene se prema zakonu mogu umiroviti sa 60 godina, što utječe na broj žena koje rade ili traže posao u usporedbi s brojem muškaraca, čija je zakonska dob za umirovljenje 65 godina. Kako bi podigla prosječnu dob umirovljenja, Poljska je u svoj plan za oporavak i otpornost uvrstila jednu ciljanu mjeru za promicanje rada nakon zakonske dobi za umirovljenje, no trebala bi uložiti dodatne napore kako bi osigurala primjerenost budućih mirovina i zaštitila održivost mirovinskog sustava. U Poljskoj postoje posebne mirovinske naknade za različite skupine koje nisu uvijek povezane s profesionalnim rizicima i potrebno ih je temeljito preispitati kako bi se osigurala pravednost sustava.
- (22) 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 pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku dovršetak 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 ubrza provedbu reformi i ulaganja tako što će odgovoriti na relevantne

izazove. Osobito je potrebna bliska koordinacija među javnim tijelima, uključujući tijela regionalne i lokalne uprave, koja su odgovorna za provedbu mjera u okviru plana za oporavak i otpornost. 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.

- (23) Poljska je ubrzala provedbu programa kohezijske politike, koji obuhvaćaju potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), Fonda za pravednu tranziciju (FPT), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i Kohezijskog fonda (KF). Važno je te napore nastaviti kako bi se osigurala brza provedba programa i pri tom povećao njihov učinak na terenu. Poljska u okviru svojih programa kohezijske politike već poduzima mjere za poticanje konkurentnosti i rasta. Istodobno se i dalje suočava s izazovima koji se, među ostalim, odnose na potrebu za povećanjem konkurentnosti istočnih regija uz granicu s Rusijom i Bjelarusom, ubrzavanje energetske tranzicije u jugozapadnim regijama koje ovise o ugljenu i teškoj industriji te središnjoj industrijskoj regiji, smanjenje nedostatka vještina i neusklađenosti ponude i potražnje vještina te rješavanje problema visoke potražnje za stambenim nekretninama. U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Poljska je u okviru preispitivanja programâ kohezijske politike u sredini programskog razdoblja dužna preispitati svaki program uzimajući, među ostalim, u obzir izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju iz 2024. U Komisijinu prijedlogu donesenom 1. travnja 2025.¹⁵ rok za dostavu procjene o ishodu preispitivanja u sredini programskog razdoblja za svaki program produljuje se nakon 31. ožujka 2025. Osigurava se i fleksibilnost kako bi se ubrzali provedba programa i poticaji za države članice da dodijele sredstva kohezijske politike za pet strateških prioritetnih područja u Uniji, a to su konkurentnost u područjima strateških tehnologija, obrane, stanovanja, otpornosti vodoopskrbe i energetske tranzicije.
- (24) Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) pruža priliku za ulaganja u ključne strateške prioritete EU-a jačanjem konkurentnosti EU-a. STEP koristi sredstva iz 11 postojećih fondova EU-a. Države članice mogu doprinosti i programu InvestEU kojim se podupiru ulaganja u prioritetnim područjima. Poljska bi mogla iskoristiti te inicijative za potporu razvoju ili proizvodnji ključnih tehnologija, što uključuje čiste i resursno učinkovite tehnologije.
- (25) Uz gospodarske i socijalne poteškoće na koje se odgovara planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Poljska se suočava s dodatnim izazovima koji se odnose na pojednostavnjenje, istraživanja i inovacije, energiju, upravljanje vodama, vještine i obrazovanje te uključivanje skupina u nepovoljnom položaju na tržište rada.
- (26) Kako je navedeno u Kompasu konkurentnosti, sve institucije EU-a te nacionalne i lokalne institucije moraju uložiti velike napore u izradu jednostavnijih pravila i ubrzavanje administrativnih postupaka. Komisija je postavila ambiciozne ciljeve za smanjenje administrativnog opterećenja za najmanje 25 % i za najmanje 35 % za MSP-ove te je izradila nove alate za postizanje tih ciljeva, što uključuje sustavno testiranje otpornosti propisa EU-a na stres i intenzivniji dijalog s dionicima. Kako bi se te ambicije ostvarile, i Poljska treba poduzeti mjere. 66 % poduzetnika smatra da je

¹⁵ Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni uredaba (EU) 2021/1058 i (EU) 2021/1056 u pogledu posebnih mjera za svladavanje strateških izazova u kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja – COM(2025) 123 final.

složenost administrativnih postupaka problem za njihovo poduzeće koje posluje u Poljskoj¹⁶. Iako Poljska ima regulatorni okvir koji potiče tržišno natjecanje, ipak ima određenih poteškoća sa složenošću propisa i postizanjem djelotvornosti institucionalnog okvira. One se odnose na sve učestalije promjene propisa i kraći rok poduzećima za pripremu za njih. Zbog toga je administrativno opterećenje poduzeća visoko, primjerice zbog poreznih propisa, a njihovi su troškovi usklađivanja s propisima o radu i poreznim sustavom relativno visoki, osobito za MSP-ove. Prema istraživanju EIB-a o ulaganjima u 25 % poduzeća u Poljskoj više se od 10 % osoblja bavi regulatornim zahtjevima. Iako je nedavno porasla, stopa osnivanja poduzeća i dalje je niska, osobito onih koja imaju zaposlene. Sustav javne nabave i dalje trpi zbog malog broja poduzeća koja podnose ponude te dugotrajnih i složenih postupaka. Daljnja digitalizacija postupka javne nabave i edukacija za MSP-ove mogli bi pomoći da se te poteškoće prevladaju.

- (27) Budući gospodarski rast i konkurentnost Poljske sve više ovise o tome koliko može iskoristiti snagu znanosti i inovacija. Iako potrošnja poduzeća za istraživanje i razvoj stalno raste, rezultati Poljske u području inovacija i dalje su ograničeni, a njezina uspješnost u području istraživanja i razvoja dosegla je samo 65,9 % prosjeka EU-a u 2024., što je poboljšanje od 3,3 postotna boda u odnosu na 2023. Skromna suradnja između znanstvene zajednice i poduzeća umanjuje sposobnost Poljske da komercijalizira istraživanja. Tome doprinose i nedovoljno razvijena istraživačka baza i nedovoljno ciljani programi za promicanje primijenjenih istraživanja i partnerstva akademske zajednice i privatnog sektora. Od ključne će važnosti biti jačanje veza između znanstvene zajednice i poduzeća te povećanje privlačnosti istraživačkih zanimanja. Preispitivanje i poboljšanje postojećih instrumenata potpore i uvođenje poticaja istraživačima za suradnju s industrijom među najvažnijim su koracima do uspješnog inovacijskog i znanstvenog ekosustava. Daljnji napredak ovisi i o stalnom povećanju javnih rashoda za istraživanje i razvoj te reformama za povećanje konkurentnosti i internacionalizacije znanstvenih ustanova.
- (28) Visoki troškovi energije loše utječu na konkurentnost poduzeća u Poljskoj. Zemlja bi trebala promicati cjenovne signale za električnu energiju koji potiču ulaganja u proizvodnju čiste električne energije i doprinose pristupačnim cijenama energije. To se može učiniti, primjerice, poticanjem dinamičnog određivanja cijena i prilagodbom poreza i pristojbi za električnu energiju za kućanstva i industriju preusmjeravanjem poreznog opterećenja s električne energije na fosilna goriva. Povećanje fleksibilnosti mreže i prekograničnih interkonekcija također bi moglo doprinijeti smanjenju cijena električne energije. Potrebno je izraditi plan dekarbonizacije u kojem će prioriteti biti energetska učinkovitost, održivi obnovljivi izvori topline i korištenje otpadne topline. Poljska znatno subvencionira fosilna goriva i nije planirano postupno ukidanje subvencija prije 2030. Osobito bi se moglo razmotriti prioritetno postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva koje ne rješavaju problem energetske siromaštva na ciljani način, ne odgovaraju na stvarna pitanja energetske sigurnosti, ometaju elektrifikaciju i nisu ključne za industrijsku konkurentnost. U Poljskoj su subvencije za fosilna goriva, kao što su aktualne subvencije za vađenje ugljena i porezna oslobođenja za ugljen i loživo ulje, gospodarski neučinkovite i produljuju ovisnost o fosilnim gorivima, pogotovo o ugljenu. Poljska je donijela paket nacionalnih politika za poticanje obnove stambenih zgrada, uključujući velike programe subvencija koji se

¹⁶ Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u, izvješće o brzoj anketi Eurobarometra (travanj 2024.) [EIB Investment Survey 2024 Country Overview: Poland](#).

financiraju u okviru plana za oporavak i otpornost. Te politike treba doraditi i uskladiti s klimatskim ciljevima EU-a za 2030. Potrebne su ciljane mjere za smanjenje emisija ugljika iz zgrada, prije svega povećanje energetske učinkovitosti i dekarbonizacija centraliziranog grijanja.

- (29) Poljska se suočava s izazovima prilagodbe klimatskim promjenama, primjerice rizicima od suša i poplava. Plan za oporavak i otpornost sadržava mjere za poboljšanje zadržavanja vode u ruralnim područjima. Bolja usklađenost politika mogla bi se postići boljom koordinacijom raznih 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.
- (30) Trajni manjak vještina, uključujući vještine za zelenu i digitalnu tranziciju, sputava poljsku konkurentnost i ometa investicijsku aktivnost. Poljska ima trajno niske stope upisa na studijske programe u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (STEM) te zaostaje u udjelu osoba s diplomom iz tih područja, što ograničava njezine inovacijske kapacitete. Kako bi se riješio taj problem bitno je poboljšati poučavanje predmeta u području STEM-a u školama, poboljšati profesionalno usmjeravanje učenika i poticati nedovoljno zastupljene skupine na studij u području STEM-a, osobito žene. Potrebno je poboljšati relevantne politike za stjecanje zelenih kompetencija i vještina kroz obrazovanje i osposobljavanje. Niska stopa sudjelovanja u obrazovanju odraslih također povećava manjak kvalificiranog osoblja. Prema posljednjoj anketi o obrazovanju odraslih objavljenoj 2024. stopa sudjelovanja odraslih u obrazovanju bila je 20,3 %, što je znatno ispod prosjeka EU-a od 39,5 % i cilja za 2030. od 51,7 %. Za povećanje sudjelovanja u obrazovanju odraslih potrebna je i veća podrška poslodavaca. Iznimno je važno riješiti problem smanjenja razina osnovnih vještina kako bi se građanima omogućilo učenje, usavršavanje i zapošljavanje u kasnijoj životnoj dobi. Poljski sustav strukovnog obrazovanja i osposobljavanja nije dovoljno učinkovit, što znatno slabi ponudu vještina za kojima postoji potražnja, smanjuje zapošljivost osoba s diplomom i izlaže ih većem riziku od nezaposlenosti i socijalne isključenosti.
- (31) I dalje zabrinjava uključivanje skupina u nepovoljnom položaju na tržište rada, među ostalim žena, osoba s invaliditetom ili osoba s nižim stupnjem obrazovanja. Iako se razlika u zaposlenosti žena i muškaraca (u dobi od 20 do 64 godine) smanjila s 14,8 postotnih bodova u 2020. na 11,6 postotnih bodova u 2024., ona je i dalje iznad prosjeka EU-a od 10 postotnih bodova. Razlika u zaposlenosti osoba s invaliditetom i osoba bez invaliditeta 2023. bila je 33,9 postotnih bodova, što je znatno iznad prosjeka EU-a od 21,5 postotnih bodova. Ima prostora za povećanje učinkovitosti politika aktivacije, i to prije svega (i) ciljanim mjerama uključivanja skupina u nepovoljnom položaju na tržište rada, (ii) povećanjem učinkovitosti javnih službi za zapošljavanje i (iii) daljnjim poboljšanjem kvalitete i dostupnosti formalne dugotrajne skrbi kod kuće i u zajednici te ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Iako su ta područja obuhvaćena reformama i ulaganjima u okviru poljskog plana za oporavak i otpornost, u budućnosti će se morati poduzeti više. Uz politike usavršavanja i prekvalifikacije, povećanje sudjelovanja skupina s najnižim stopama zaposlenosti, među njima i osoba s invaliditetom, moglo bi dugoročno pozitivno utjecati na poljsku konkurentnost. Problem je i razlika u obrazovanju osoba s invaliditetom. Njihova stopa stjecanja poslijesrednjoškolskog obrazovanja 2021./2022. bila je 32 %, a prosječna razlika u poslijesrednjoškolskom obrazovanju u tim godinama bila je 18,4 postotna boda (11,3

postotna boda u EU-u). Uz to je udio mladih osoba s invaliditetom koje ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (NEET) od 40 % među najvišima u EU-u. Da bi se poboljšala uključivost sustava obrazovanja i osposobljavanja, potreban je cjelovit strateški pristup koji obuhvaća unapređenje vještina nastavnika i potpore koju dobivaju.

PREPORUČUJE da Poljska u 2025. i 2026. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Povećati ukupnu potrošnju za obranu i pripravnost u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 6. ožujka 2025. Pridržavati se maksimalnih stopa rasta neto rashoda koje je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. s ciljem okončanja stanja prekomjernog deficita i pritom iskoristiti mogućnost povećanja rashoda za obranu na temelju nacionalne klauzule o odstupanju. Poboljšati učinkovitost javne potrošnje, među ostalim preciznijom dodjelom socijalnih naknada, poboljšanjem proračunskog postupka, većom transparentnošću planiranja ulaganja i širom primjenom standardiziranih postupaka za ocjenu i odabir projekata. Dati prednost već razrađenim projektima javnih ulaganja i promicati privatna ulaganja radi pospješivanja oporavka gospodarstva. 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. Imajući u vidu odgovarajuće rokove za pravovremen dovršetak reformi i ulaganja na temelju Uredbe (EU) 2021/241, ubrzati provedbu plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU. Ubrzati provedbu programa kohezijske politike (EFRR, FPT, ESF+, KF) na temelju, ovisno o slučaju, mogućnosti koje nudi preispitivanje u sredini programskog razdoblja. Optimalno iskoristiti instrumente EU-a, među ostalim mogućnosti koje nude InvestEU i Platforma za strateške tehnologije za Europu, u cilju poboljšanja konkurentnosti.
3. Pojednostavniti propise, poboljšati regulatorne alate i osigurati stabilnost i jasnoću pravnog okvira za poslovni sektor. Uvesti mjere za smanjenje administrativnog opterećenja poduzeća. Povećati učinkovitost i smanjiti složenost postupaka javne nabave i tako potaknuti tržišno natjecanje u tom području, posebno za MSP-ove. Ojačati veze između znanstvene zajednice i poduzeća poboljšanjem struktura potpore, provedbom ciljanih programa financiranja i poticanjem istraživača na suradnju s privatnim sektorom. Poboljšati i modernizirati javni istraživački sustav povećanjem privlačnosti istraživačkih zanimanja, povećanjem javnih ulaganja u istraživanje i inovacije te potporom istraživačkim ustanovama. Usmjeriti investicijsku politiku na obrazovanje.
4. Promicati uravnotežene cjenovne signale za električnu energiju koji potiču ulaganja u proizvodnju čiste električne energije prilagodbom poreza i pristojbi na električnu energiju za kućanstva i industriju u odnosu na one koji se obračunavaju na fosilna goriva. Povećati kapacitet i fleksibilnost mreže, povećati prekogranično trgovanje električnom energijom i ograničenja svesti na slučajeve koji su opravdani prema pravilima EU-a o energetsom tržištu, osobito slučajeve s ograničenjima dodjele nacionalnih kapaciteta. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima ubrzavanjem postupnog ukidanja korištenja ugljena u sektoru grijanja prelaskom na dekarbonizirane sustave koji integriraju energiju iz obnovljivih izvora, povećati energetska učinkovitost i postupno ukinuti subvencije za fosilna goriva, osobito za vađenje ugljena. Poboljšati prilagodbu klimatskim promjenama, posebno politike upravljanja, zaštite i održivog korištenja vodnih resursa, uključivanjem aktualnih

procjena učinaka klimatskih promjena kako bi se osigurala dugoročna održivost sektora i aktivnosti koji ovise o uslugama vodnog ekosustava.

5. Poticati kvalitetno i uključivo obrazovanje i vještine relevantne za tržište rada, uključujući zelene i digitalne vještine, povećati sudjelovanje u područjima STEM-a u visokom obrazovanju, poboljšati kvalitetu obrazovanja učitelja i nastavnika i dodatno povećati učinkovitost strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Olakšati i povećati sudjelovanje odraslih osoba u obrazovanju, među ostalim u neformalnom učenju i u područjima bitnima za konkurentnost Poljske. Poduzeti korake za povećanje sudjelovanja skupina u nepovoljnom položaju na tržištu rada, među ostalim učinkovitim obrazovanjem za promjene radnog mjesta.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik/Predsjednica