EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 26.11.2024
COM(2024) 723 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om godkendelse af Polens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om godkendelse af Polens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121,

som henviser til forordning (EU) 2024/1263, særlig artikel 17,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

GENERELLE BETRAGTNINGER

Den 30. april 2024 trådte en reformeret ramme for økonomisk styring i EU i kraft. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning[1] udgør sammen med den ændrede forordning (EF) nr. 1467/97 om gennemførelse af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud[2] og det ændrede rådsdirektiv 2011/85/EU om medlemsstaternes budgetrammer[3] de væsentligste elementer i den reformerede ramme for økonomisk styring i EU. Rammens formål er at sikre holdbarheden af den offentlige gæld samt bæredygtig og inklusiv vækst gennem reformer og investeringer. Den fremmer det nationale ejerskab og lægger vægt på det mellemfristede sigte, samtidig med at der fokuseres på en effektiv og sammenhængende håndhævelse af reglerne.

De nationale mellemfristede planer for finans- og strukturpolitiske tiltag, som medlemsstaterne forelægger Rådet og Kommissionen, er det centrale element i den nye ramme for økonomisk styring. Planerne skal opfylde to mål, nemlig i) sikre, at den offentlige gæld ved udgangen af tilpasningsperioden er på en troværdig nedadgående kurs eller forbliver på et forsvarligt niveau, og at det offentlige underskud nedbringes og fastholdes under referenceværdien på 3 % af BNP på mellemlang sigt, og ii) sikre, at der gennemføres reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og håndterer EU's fælles prioriteter. Med henblik herpå skal hver plan indeholde et mellemfristet tilsagn om en nettoudgiftskurs[4], som reelt skaber en

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1263 af 29. april 2024 om effektiv samordning af de økonomiske politikker og om multilateral budgetovervågning samt om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Rådets forordning (EU) 2024/1264 af 29. april 2024 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

3 Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024 om ændring af direktiv 2011/85/EU om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

4 Nettoudgifter som defineret i artikel 2 i forordning (EU) 2024/1263, dvs. offentlige udgifter, eksklusive i) renteudgifter, ii) diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, iii) udgifter til EU-programmer, der fuldt ud modsvares af indtægter fra EU-midler, iv) nationale udgifter til medfinansiering af programmer

budgetmæssig begrænsning i hele planens varighed, der dækker en periode på fire eller fem år (afhængigt af den berørte medlemsstats normale valgperiode). Derudover skal der i planen redegøres for, hvordan medlemsstaten vil sikre gennemførelsen af reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig i de landespecifikke henstillinger (herunder dem, der vedrører proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, hvis det er relevant), og hvordan medlemsstaten vil håndtere Unionens fælles prioriteter. Perioden for finanspolitisk tilpasning dækker fire år og kan forlænges med op til tre år, hvis medlemsstaten giver tilsagn om at gennemføre et sæt relevante reformer og investeringer, der opfylder kriterierne i forordning (EU) 2024/1263.

Når planen er forelagt, skal Kommissionen undersøge, om den opfylder kravene i forordning (EU) 2024/1263.

På grundlag af en henstilling fra Kommissionen skal Rådet derefter vedtage en henstilling med henblik på at fastsætte den pågældende medlemsstats nettoudgiftskurs og, hvor det er relevant, godkende det sæt af reform- og investeringstilsagn, der ligger til grund for en forlængelse af den finanspolitiske tilpasningsperiode.

BETRAGTNINGER VEDRØRENDE POLENS NATIONALE MELLEMFRISTEDE PLAN FOR FINANS- OG STRUKTURPOLITISKE TILTAG

Den 9. oktober 2024 forelagde Polen sin nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag for Rådet og Kommissionen. Planen blev forelagt, efter at den frist, der er fastsat i artikel 36 i forordning (EU) 2024/1263, var blevet forlænget efter aftale med Kommissionen i lyset af Polens begrundelser.

Forløb forud for forelæggelse af planen

Den 21. juni 2024 meddelte Kommissionen i henhold til artikel 9 i forordning (EU) 2024/1263 Polen en referencekurs[5]. Kommissionen offentliggjorde referencekursen den 9. oktober 2024[6]. Referencekursen er risikobaseret og sikrer, at den offentlige gæld senest ved udgangen af den finanspolitiske tilpasningsperiode, forudsat at der ikke træffes yderligere budgetforanstaltninger efter tilpasningsperioden, er på en troværdig nedadgående kurs eller fastholdes på et forsvarligt niveau på mellemlang sigt, og at det offentlige underskud bringes ned under 3 % af BNP i tilpasningsperioden og fastholdes under denne referenceværdi på mellemlang sigt. Det mellemlange sigt er defineret som en periode på 10 år efter tilpasningsperiodens afslutning. I overensstemmelse med artikel 6, litra d), og artikel 7 og 8 i forordning (EU) 2024/1263 er referencekursen også i overensstemmelse med

---

finansieret af Unionen, v) konjunkturbestemte elementer af udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse samt vi) engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

5 Den forudgående vejledning, der meddeles medlemsstaterne og Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, omfatter kurser uden og med en forlængelse af tilpasningsperioden (dvs. henholdsvis fire og syv år). Den omfatter også de væsentligste initialbetingelser og underliggende antagelser, som Kommissionen tager udgangspunkt i i sin ramme for mellemfristede fremskrivninger af den offentlige gæld. Referencekursen blev beregnet på grundlag af den metode, der er beskrevet i Kommissionens "Debt Sustainability Monitor 2023" (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Den er baseret på Europa-Kommissionens forårsprognose 2024 og dennes mellemfristede fremskrivninger til 2033, og BNP-væksten og aldringsomkostningerne på lang sigt er i overensstemmelse med Kommissionens og Rådets fælles rapport om befolkningens aldring 2024 (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#poland

underskudsbenchmarket, sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed og sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed. Referencekursen for Polen, som er baseret på Kommissionens antagelser og tager udgangspunkt i en fireårig tilpasningsperiode, tilsiger, at nettoudgifterne ikke stiger med mere end de værdier, der fremgår af tabel 1. Det svarer til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne på 4,5 % i løbet af tilpasningsperioden (2025-2028).

Tabel 1: Referencekurs, som Kommissionen meddelte Polen den 21. juni 2024

Kilde: Kommissionens beregninger.

	2025	2026	2027	2028	Gennemsnit 2025-2028
Maksimal vækst i nettoudgifterne (på årsbasis, i %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

I overensstemmelse med artikel 12 i forordning (EU) 2024/1263 førte Polen og Kommissionen en teknisk dialog mellem juli og oktober 2024. Dialogen vedrørte hovedsagelig Polens påtænkte nettoudgiftskurs og de underliggende antagelser herfor (især potentiel produktion, renter, BNP-deflator og finanspolitisk multiplikator) såvel som fravigelsen af sikkerhedsforanstaltningen mod udskydelse samt de reformer og investeringer, der påtænkes gennemført som reaktion på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og på Unionens fælles prioriteter med hensyn til en retfærdig grøn og digital omstilling, social og økonomisk modstandsdygtighed, energisikkerhed og opbygning af forsvarskapacitet.

Ifølge de oplysninger, Polen har givet i planen, er der ikke gennemført en høring af de relevante nationale interessenter (herunder arbejdsmarkedets parter) forud for forelæggelsen, jf. artikel 11, stk. 3, i forordning (EU) 2024/1263, hvilket imidlertid er i overensstemmelse med overgangsbestemmelserne i artikel 36, stk. 1, litra c), i forordning (EU) 2024/1263. Samtidig indledte Polen i september 2024, ifølge de oplysninger Polen har givet i planen, en drøftelse om de foreslåede reformer og investeringer med repræsentanter for civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter inden for rammen af den nationale gruppe om det europæiske semester.

Andre relevante procedurer

Den 26. juli 2024 fastslog Rådet, at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Polen på grund af manglende overholdelse af underskudskriteriet[7]. Denne henstilling vedtages samtidig med Rådets henstilling i henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Polen til ophør[8]. Den samtidige vedtagelse af de to henstillinger er tilpasset efter og begrundet i overgangen til den nye ramme for økonomisk styring og sikrer sammenhæng mellem de anbefalede tilpasningskurser.

Den 21. oktober 2024 rettede Rådet en række landespecifikke henstillinger til Polen som led i det europæiske semester[9].

SAMMENDRAG AF PLANEN OG KOMMISSIONENS VURDERING HERAF

[7] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.

[8] Henstilling med henblik på Rådets henstilling med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Polen til ophør (COM(2024) 956 final af 26.11.2024).

[9] Rådets henstilling om Polens økonomiske, budgetmæssige, beskæftigelsesmæssige og strukturelle politikker, endnu ikke offentliggjort.

I overensstemmelse med artikel 16 i forordning (EU) 2024/1263 har Kommissionen foretaget følgende vurdering af planen:

Kontekst: makroøkonomisk og finanspolitisk situation og udsigter

Den økonomiske aktivitet i Polen steg med 0,1 % i 2023 på grund af positiv nettoeksport og kraftigt stigende investeringer, mens lagerbeholdninger og husholdningernes konsum bidrog negativt. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 forventes økonomien at vokse med 3,0 % i 2024, med udgangspunkt i et robust privat og offentligt forbrug samt et positivt bidrag fra investeringer. I 2025 forventes det reale BNP at stige med 3,6 %, drevet af fortsat stærkt forbrug og accelererende investeringer. I 2026 forventes det reale BNP at stige med 3,1 % med positive bidrag fra privat og offentligt forbrug samt investeringer. Væksten i potentielt BNP i Polen forventes i prognoseperioden (2024-2026) at stige med lidt under 3 %, hvilket er svagere end i de foregående år som følge af et lavere arbejdskraftsbidrag. Arbejdsløsheden lå på 2,8 % i 2023 og vil ifølge Kommissionens fremskrivninger være på 2,9 % i 2024, 2,8 % i 2025 og 2,7 % i 2026. Inflationen (BNP-deflatoren) ventes at falde fra 9,5 % i 2023 til 3,9 % i 2024 og ligge på 4,6 % i 2025 og 3,0 % i 2026.

Hvad angår den finanspolitiske udvikling udgjorde Polens offentlige underskud i 2023 5,3 % af BNP. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 ventes det at udgøre 5,8 % af BNP i 2024 for derefter at falde til 5,6 % af BNP i 2025 og – ud fra en antagelse om uændret politik – til 5,3 % i 2026. Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 tager hensyn til Polens budgetudkast for 2025, som regeringen forelagde for det nationale parlament i september. Den offentlige gæld udgjorde 49,7 % af BNP ved udgangen af 2023. Ifølge Europa-Kommissionens efterårsprognose 2024 ventes gældskvoten at stige til 54,7 % ved udgangen af 2024. Den forventes at stige til 58,9 % ved udgangen af 2025 og 62,4 % ved udgangen af 2026. Kommissionens finanspolitiske prognose tager ikke hensyn til de politiktilsagn, der er indeholdt i de mellemfristede planer, før de er understøttet af tilstrækkeligt specificerede konkrete politiske foranstaltninger, som er bekendtgjort på troværdig vis.

Nettoudgiftskurs og væsentligste makroøkonomiske antagelser i planen

Polens nationale mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag dækker perioden 2025-2028 og beskriver en finanspolitisk tilpasning over fire år.

Planen indeholder alle de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 13 i forordning (EU) 2024/1263.

Planen indeholder et tilsagn om en nettoudgiftskurs som angivet i tabel 2, hvilket svarer til en gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne på 4,5 % mellem 2025 og 2028. Den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne, der er angivet i planen for tilpasningsperioden (2025-2028), svarer stort set[10] til den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne i henhold til referencekursen som meddelt af Kommissionen den 21. juni 2024. I planen antages det, at den potentielle BNP-vækst vil stige fra 3,2 % i 2024 til 3,3 % i 2025 for derefter at falde til 1,6 % i 2028. Samtidig ventes vækstraten for BNP-deflatoren ifølge planen at falde fra 3,6 % i 2024 til 5,0 % i 2025 for derefter at falde gradvist til 4,7 % i 2026, 4,3 % i 2027 og 4,0 % i 2028.

Tabel 2: Nettoudgiftskurs og væsentligste antagelser i Polens plan

	2024	2025	2026	2027	2028	Gennemsnit i planens løbetid 2025-2028

[10] Forskellen kan ikke ses på grund af afrunding.

Vækst i nettoudgifterne (årligt, i %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Vækst i nettoudgifterne (kumuleret, i forhold til basisåret 2023, i %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	ikke relevant
Potentiel BNP-vækst (i %)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflation (vækst i BNP-deflator, i %)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Kilde: Polens mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag og Kommissionens beregninger.

Betydning af planens tilsagn vedrørende nettoudgifterne for den offentlige gæld

Hvis den nettoudgiftskurs, der er givet tilsagn om i planen, og de antagelser, der ligger til grund herfor, materialiserer sig, vil den offentlige gæld ifølge planen stige fra 54,6 % af BNP i 2024 til 61,3 % i 2027 og falde til 61,2 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2028), jf. nedenstående tabel. Efter tilpasningen forventes gældskvoten på mellemlang sigt (dvs. frem mod 2038) fortsat gradvist at falde for ifølge planen at nå 52,8 % af BNP i 2038. Ifølge planen vil den offentlige gæld således blive bragt ned under traktatens referenceværdi på 60 % af BNP på mellemlang sigt. Dette er troværdigt ud fra planens antagelser, da gælden forventes at være under 60 % af BNP i 2038 ifølge alle deterministiske stresstest i Kommissionens gældsholdbarhedsanalyse. På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med kravet til gælden som fastsat i artikel 6, litra a), og artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1263.

Tabel 3: Udvikling i offentlig gæld og saldo ifølge Polens plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Offentlig gæld (i % af BNP)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Offentlig saldo (i % af BNP)	-5,1	-5,7	-5,5	-4,5	-3,7	-2,9	-2,0

Kilde: Polens mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag.

Betydning af planens tilsagn vedrørende nettoudgifterne for den offentlige saldo

Baseret på nettoudgiftskursen og antagelserne i planen vil det offentlige underskud gradvist forbedres fra 5,7 % af BNP i 2024 til 2,9 % af BNP i 2028. Ifølge planen vil den offentlige saldo således ikke overstige referenceværdien på 3 % af BNP ved udgangen af tilpasningsperioden (2028). Samtidig vil det offentlige underskud ikke overstige 3 % af BNP i de 10 år, der følger efter tilpasningsperioden (dvs. frem til 2038). På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med kravet til underskuddet som fastsat i artikel 6, litra b), og artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2024/1263.

Tidsprofil for den finanspolitiske tilpasning

Den finanspolitiske tilpasning, der er beskrevet i planen – målt som ændringen i den strukturelle primære saldo – er især koncentreret i slutningen af perioden fra 2025 til 2026-2028 sammenlignet med den lineære kurs, der kræves efter artikel 6, litra c), i forordning (EU) 2024/1263. Ifølge planen er denne fravigelse af sikkerhedsforanstaltningen mod udskydelse berettiget i henhold til overgangsbestemmelsen i artikel 36, stk. 1, litra e), i forordning (EU) 2024/1263 på grund af de højere udgifter, der finansieres med lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og samfinansiering af EU-midler i 2025 (anslået til at stige med henholdsvis 0,16 % og 0,03 % af BNP), samt stigningen i forsvarsinvesteringerne i

2025 (forventes at stige med 0,25 % af BNP). På basis af de politiske tilsagn og de makroøkonomiske antagelser i planen er den nettoudgiftskurs, der er angivet i planen, således i overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen mod udskydelse som fastsat i artikel 6, litra c), og overgangsbestemmelserne i artikel 36, stk. 1, litra e), i forordning (EU) 2024/1263.

Tabel 4: Udvikling i strukturel primær saldo ifølge Polens plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturel primær saldo (i % af BNP)	-2,5	-2,9	-2,6	-1,5	-0,5	0,4
Ændring i strukturel primær saldo (procentpoint)	ikke relevant	-0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Kilde: Polens mellemfristede plan for finans- og strukturpolitiske tiltag.

Planens overensstemmelse med proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud

Den nettoudgiftskurs, der er anført i planen, er i overensstemmelse med kravene under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (navnlig den årlige strukturelle minimumstilpasning, der er fastsat i artikel 3, stk. 4, tredje afsnit, i Rådets forordning (EF) 1467/97, hvor den planlagte stigning i forsvarsinvesteringerne betragtes som et relevant forhold).

Planens overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed

Kravet under den forebyggende del som fastsat i artikel 8 i forordning (EU) 2024/1263 om sikkerhedsforanstaltningen vedrørende underskudsmodstandsdygtighed, som tager sigte på at sikre en fælles margen i forhold til referenceværdien for underskud på 3 % af BNP, gælder ikke for Polen, da underskuddet efter planen først vil blive bragt ned under 3 % af BNP i det sidste år af tilpasningsperioden.

Planens overensstemmelse med sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed

Ifølge planen vil den offentlige gæld ligge mellem 60 % og 90 % af BNP i 2026-2028. Eftersom det offentlige underskud ifølge planen vil falde ned under 3 % af BNP i 2028, hvilket vil føre til en ophævelse af afgørelsen om konstatering af et uforholdsmæssigt stort underskud året efter afslutningen af tilpasningsperioden, finder sikkerhedsforanstaltningen vedrørende gældsholdbarhed dog ikke anvendelse i den periode, som planen dækker.

Makroøkonomiske antagelser i planen

Planen er baseret på en række antagelser, der adskiller sig fra Kommissionens antagelser som meddelt Polen den 21. juni 2024. Planen anvender navnlig forskellige antagelser for ni parametre, nemlig udgangspunktet (den offentlige saldo i 2024), den potentielle BNP-vækst, BNP-deflatoren i 2024 og 2025, væksten i BNP i faste priser i 2024 og 2025, renter, gældsstruktur, finanspolitisk multiplikator og stock-flow-justeringer, og den indeholder en udskudt tilpasningsprofil. Disse forskelle undersøges nedenfor. De forskelle i antagelserne, der har den største indvirkning på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne, er anført nedenfor sammen med en vurdering af hver forskel i antagelserne taget enkeltvis.

I planen antages det, at udgangspunktet er værre end Kommissionens antagelse. Den strukturelle primære saldo var på -2,6 % af BNP i den

forudgående vejledning og er på -2,9 % af BNP i planen. Planens lavere strukturelle primære saldo afspejler et dårligere budgetresultat i de første tre kvartaler af 2024 på grund af et lavere indtægtsresultat end forventet, navnlig fra moms og selskabsskat, samt højere udgifter end forventet. Denne antagelse anses derfor for at være behørigt begrundet og bidrager til en lavere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden ifølge planen end ud fra Kommissionens antagelser.

I planen antages BNP-deflatoren at ligge på 3,6 % i 2024, 5,0 % i 2025, 4,7 % i 2026, 4,3 % i 2027 og 4,0 % i 2028. Dette bidrager til en højere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden ifølge planen end ud fra Kommissionens antagelser. I den forudgående vejledning forventede Kommissionen en BNP-deflator på 4,5 % i 2024 og 4,2 % i 2025. Forskellen mellem planen og den forudgående vejledning afspejler den reviderede tidsplan for den fuldstændige udfasning af energistøtteforanstaltningerne, som tidligere blev antaget at finde sted i juli 2024, men som er forsinket til januar 2025 i henhold til den eksisterende polske lovgivning som forklaret i planen og også i overensstemmelse med Kommissionens efterårsprognose 2024. Fremskrivningerne af BNP-deflatoren for de resterende år af planen ligger lidt under, hvad den mellemfristede konvergensregel fra den højere startværdi for 2025 ville indebære. Denne antagelse anses overordnet set for at være behørigt begrundet.

I planen antages den nominelle implicitte rente at ligge på 4,9 % i 2024, 5,2 % i 2025, 4,6 % i 2026, 4,5 % i 2027 og 4,4 % i 2028. Dette bidrager til en højere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden ifølge planen end ud fra Kommissionens antagelser. I Kommissionens forudgående vejledning antages den nominelle implicitte rente at ligge på 4,8 % i 2024, 4,8 % i 2025, 5,1 % i 2026, 5,2 % i 2027 og 5,4 % i 2028. Planens lavere nominelle implicitte renter afspejler lavere markedsrenter, en højere andel af gæld med korte markedsrenter, der afspejler den betydelige mængde langfristet gæld udstedt med variabel rente, en forventet lempelse af centralbankrenterne fra 2025 og den meget korte løbetid for Polens offentlige gæld. Planens antagelse anses overordnet set for at være behørigt begrundet i anvendelsen af nyere markedsdata, en mere detaljeret gældsopdeling og landespecifikke faktorer, der er relevante for gældsfremskrivningerne.

Som nævnt ovenfor forudsætter planen en finanspolitisk tilpasning, målt som ændringen i den strukturelle primære saldo, som udskydes til 2026-2028. Dette bidrager til en lavere gennemsnitlig vækst i nettoudgifterne i tilpasningsperioden ifølge planen end ud fra Kommissionens antagelser. Denne forskel skyldes de årsager, der er anført i betragtning 19. Samtidig indebærer den vækst i nettoudgifterne i 2025, som Polen forpligter sig til, en større forbedring af den strukturelle primære saldo i 2025 end angivet i den plan, der er baseret på Kommissionens mellemfristede ramme for fremskrivning af den offentlige gæld. Denne antagelse anses derfor for fuldt begrundet.

Alt i alt neutraliserer virkningen af de behørigt begrundede antagelser virkningen af budgetstillingens forværrede udgangsposition på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne. De øvrige forskelle i antagelser har, selv om de ikke altid er i overensstemmelse med rammen for gældsholdbarhedsanalyse, ikke nogen væsentlig indvirkning på den gennemsnitlige vækst i nettoudgifterne sammenlignet med Kommissionens antagelser. Kommissionen vil tage

hensyn til ovenstående vurdering af planens antagelser i fremtidige vurderinger af overholdelsen af nettoudgiftskursen.

Den finanspolitiske strategi i planen

Ifølge den vejledende finanspolitiske strategi i planen vil tilsagnene vedrørende nettoudgifterne blive opfyldt ved hjælp af både udgiftsbegrænsninger og diskretionære indtægtsstigninger. Den planlagte finanspolitiske konsolidering i 2025 er baseret på de planlagte indtægter og udgifter i udkastet til budgetplan for 2025. Den omfatter de finanspolitiske virkninger af faste tærskler for personskatter, stigninger i punktafgifter, fjernelse af den lavere momssats på fødevarer, tilbagetrækning af energistøtteforanstaltninger, der blev forlænget indtil udgangen af 2024, og fastfrysning af den nominelle værdi af visse sociale ydelser (herunder programmerne "familie 800 plus" og "aktive forældre"). I de næste tre år af planen skal den finanspolitiske konsolidering gennemføres ved hjælp af foranstaltninger på både indtægts- og udgiftssiden med omtrent lige store bidrag fra hver side. I 2026-2028 omfatter de vigtigste indtægtsforanstaltninger en fortsættelse af fastfrysningen af de nominelle tærskler for personlig indkomstskat og en forhøjelse af punktafgifterne på alkohol og tobak. På udgiftssiden er de vigtigste foranstaltninger at begrænse det nominelle niveau for det offentlige forbrug i produktionen og sociale sikringsydelser ekskl. pensioner. Specifikationen af de politiske foranstaltninger, der skal gennemføres, skal bekræftes eller justeres og kvantificeres i de årlige budgetter. Samtidig er der risici forbundet med gennemførelsen af den vejledende finanspolitiske strategi i planen, som er relateret til de makroøkonomiske antagelser, der ligger til grund for planen, og de øgede forsvarsudgifter, der kunne medføre udgiftsbegrænsninger på andre områder. Det budget for 2025, som regeringen forelagde det nationale parlament i september 2024, indeholder en specifikation af de politiske foranstaltninger, der skal føre til opfyldelsen af tilsagnene vedrørende nettoudgifterne i 2025.

Påtænkte reformer og investeringer i planen, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, og håndterer Unionens fælles prioriteter

Planen beskriver reformer og investeringer, der påtænkes fra politisk side, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester og navnlig de landespecifikke henstillinger, og håndterer EU's fælles prioriteter. Planen indeholder 14 reformer og investeringer, der håndterer EU's fælles prioriteter, hvoraf 11 støttes finansielt af genopretnings- og resiliensfaciliteten og seks støttes af fondene under samhørighedspolitikken.

Hvad angår den fælles prioritet om en retfærdig grøn og digital omstilling, herunder de klimamål, der er fastsat i forordning (EU) 2021/1119, indeholder planen investeringer i højhastighedsinternet, robotisering og digitalisering af virksomheder, digital omstilling af virksomheder gennem anvendelse af cloud computing og reformer vedrørende grøn omstilling i byområder og kvaliteten af drikkevand samt investeringer i bæredygtig anvendelse af vandressourcer. Disse foranstaltninger har til formål at tackle de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger, navnlig dem, der vedrører digitalisering af virksomheder (henstillet i 2024 og 2022), innovation (2022 og 2019) samt vandressourcer (2024). De foranstaltninger, som Polen har valgt i planen, tager ikke fat på de landespecifikke henstillinger vedrørende grønne færdigheder (2023), digitale færdigheder (2022 og 2020), voksenuddannelse (2022), private investeringer (2020) samt digitalisering af den offentlige forvaltning (2022).

Hvad angår den fælles prioritet om social og økonomisk modstandsdygtighed, herunder den europæiske søjle for sociale rettigheder, indeholder planen en reform, der forventes at fremme

innovation og konkurrenceevne i økonomien gennem øget beskyttelse af industriel ejendomsret, foranstaltninger, der forbedrer små og mellemstore virksomheders adgang til offentlige udbud, samt en reform af langtidsplejesystemet. Disse foranstaltninger har til formål at tackle de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger, navnlig dem, der vedrører langtidspleje (henstillet i 2024, 2022 og 2019) og offentlige udbud (2024). De foranstaltninger, som Polen har valgt i planen, tager ikke fat på de landespecifikke henstillinger vedrørende forbedret effektivitet af de offentlige udgifter (2024, 2023, 2022, 2020 og 2019), bedre målretning af sociale ydelser (2024, 2023, 2022 og 2020), sikring af pensionssystemets fremtidige tilstrækkelighed og bæredygtighed (2024, 2023, 2022 og 2019), forbedring af sundhedssystemets modstandsdygtighed, tilgængelighed og effektivitet (2022, 2020 og 2019), forbedring af offentlige høringer og inddragelse af arbejdsmarkedets parter (2022, 2020 og 2019), sikring af inklusiv uddannelse af høj kvalitet (2022 og 2019), fjernelse af hindringer for mere permanente former for beskæftigelse, herunder at civilretlige kontrakter underlægges socialsikringsbidrag (2022 og 2019), underrepræsenterede gruppers deltagelse på arbejdsmarkedet (2024, 2022 og 2019) samt forbedret adgang til børnepasning (2022 og 2019).

Hvad angår den fælles prioritet om energisikkerhed indeholder planen en reform af vindenergi samt investeringer i havvindmølleparker, energilagringssystemer, brintteknologier, energiinfrastruktur samt foranstaltninger til støtte for energieffektivitet og vedvarende energi. Disse foranstaltninger har til formål at tackle de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger, navnlig dem, der vedrører fjernvarme (henstillet i 2024), vedvarende energi og energieffektivitet (2023 og 2022) samt energiinfrastruktur (2019). De foranstaltninger, som Polen har valgt i planen, tager ikke fat på de landespecifikke henstillinger vedrørende bæredygtig transport (2023, 2022, 2020 og 2019).

Hvad angår den fælles prioritet om forsvarskapaciteter indeholder planen oplysninger om investeringer i styrkelse af Polens forsvarskapacitet, som fremlægges i EU- og NATO-sammenhæng. Forsvarsudgifterne forventes at stige fra 2,6 % af BNP i 2024 til 2,8 % af BNP i 2025, herunder en stigning på 0,25 procentpoint i forsvarsinvesteringer (fra henholdsvis 0,7 % af BNP til 0,9 % af BNP). I de følgende år af tilpasningsperioden forventes forsvarsudgifterne at beløbe sig til mindst 3 % af BNP (nominelt) som krævet i den nationale lovgivning.

Planen indeholder oplysninger om sammenhængen og, hvor det er relevant, komplementariteten med fondene under samhørighedspolitikken og Polens genopretnings- og resiliensplan. Flertallet af foranstaltningerne i planen finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten. De foranstaltninger, der ikke vedrører genopretnings- og resiliensplanen, omfatter beskyttelse af industriel ejendomsret, forbedring af offentlige udbud og drikkevand. Seks foranstaltninger modtager desuden finansiering fra fondene under samhørighedspolitikken.

Planen indeholder en oversigt over behovet for offentlige investeringer i Polen i relation til EU's fælles prioriteter. Hvad angår en retfærdig grøn og digital omstilling samt energisikkerhed henviser planen til konklusionerne i rapporten om fremtiden for den europæiske konkurrenceevne[11], hvori behovet for investeringer med henblik på at sænke energipriserne understreges, herunder gennem investeringer via genopretnings- og resiliensplanen i produktion og lagring af vedvarende brint og opførelse af vindmølleparker, samt behovet for at forbedre digitale færdigheder og adgangen til højhastighedsinternet. Hvad angår social og økonomisk modstandsdygtighed understreger planen behovet for at opnå

[11] Draghi, M., "The future of European competitiveness", Europa-Kommissionen, september 2024.

større økonomisk uafhængighed, herunder ved at sikre forsyningskæderne for vigtige kritiske råstoffer og halvledere. I planen forklares det også, at en gennemgang af reformer og investeringer for visse offentlige politikker, herunder energi-, sundheds-, social- og uddannelsespolitikken, er i gang, hvilket begrænser mulighederne for en mere præcis vurdering af investeringsbehovene frem til 2028. Hvad angår opbygningen af forsvarskapaciteter omfatter planen øgede forsvarsudgifter ud over 2 % af BNP i overensstemmelse med NATO's forpligtelser. Planen henviser også til de skiftende eksterne forhold, herunder Ruslands angrebskrig, og EU's nye strategiske prioriteter og deraf følgende investeringsbehov.

Konklusion på Kommissionens vurdering

Overordnet set finder Kommissionen, at Polens plan opfylder kravene i forordning (EU) 2024/1263.

OVERORDNET KONKLUSION

I overensstemmelse med artikel 17 i forordning (EU) 2024/1263 bør Rådet rette en henstilling til Polen om fastsættelse af den nettoudgiftskurs, der er anført i planen,

HENSTILLER, at Polen:

1. sikrer, at væksten i nettoudgifter ikke overstiger de maksimumsgrænser, der er fastsat i bilag I til denne henstilling;

Rådet opfordrer desuden Polen til at sikre gennemførelsen af reformer og investeringer, som reagerer på de vigtigste udfordringer, der er identificeret inden for rammerne af det europæiske semester, navnlig i de landespecifikke henstillinger, og håndterer Unionens fælles prioriteter.

BILAG I

Maksimale vækstrater i nettoudgifterne
(årlige og kumulerede vækstrater, nominelt)

Polen

År		2025	2026	2027	2028
Vækstrate (i %)	Årlig	6,3	4,4	4,0	3,5
	Kumuleret (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) De kumulerede vækstrater beregnes med 2023 som basisår.

Udfærdiget i Strasbourg, den […].

På Rådets vegne
Formand