C/2025/642
10.2.2025

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 21 januari 2025

om godkännande av Polens nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan

(C/2025/642)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR UTFÄRDAT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 121,

med beaktande av förordning (EU) 2024/1263, särskilt artikel 17,

med beaktande av kommissionens rekommendation, och

av följande skäl:

ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN

(1) EU:s reformerade ramverk för ekonomisk styrning trädde i kraft den 30 april 2024. De centrala delarna av EU:s reformerade ramverk för ekonomisk styrning utgörs av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning ([1]), tillsammans med den ändrade förordningen (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott ([2]), och det ändrade rådsdirektivet 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk ([3]). Syftet med ramverket är att främja sunda och hållbara offentliga finanser och en hållbar och inkluderande tillväxt och resiliens genom reformer och investeringar samt förhindra alltför stora underskott. Ramverket främjar också nationellt ägarskap och har en större medelfristig inriktning, i kombination med ett mer effektivt och enhetligt säkerställande av regelefterlevnad.

(2) I centrum för det nya ramverket för ekonomisk styrning står de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer som medlemsstaterna lämnar in till rådet och kommissionen. Planerna ska uppfylla två mål: dels i) bland annat säkerställa att den offentliga skulden senast vid anpassningsperiodens slut följer en sannolikt nedåtgående bana eller ligger kvar på en sund nivå och att det offentliga underskottet minskas till, och ligger kvar på, en nivå under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt och dels ii) säkerställa ett genomförande av reformer och investeringar som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen och hantera EU:s gemensamma prioriteringar. Varje plan ska därför innehålla ett medelfristigt åtagande om en nettoutgiftsbana ([4]) som i praktiken fastställer en budgetrestriktion under planens löptid, dvs. fyra eller fem år (beroende på valperiodens normala längd i medlemsstaten). Planen ska dessutom redogöra för hur den berörda medlemsstaten kommer att säkerställa genomförandet av reformer och investeringar som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen, särskilt i de landsspecifika rekommendationerna (inbegripet, i tillämpliga fall, utmaningar i samband med förfarandet vid makroekonomiska obalanser) och hur medlemsstaten kommer att hantera unionens gemensamma prioriteringar. Perioden för finanspolitisk anpassning löper över fyra år och kan förlängas med upp till tre år om medlemsstaten åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar som uppfyller kriterierna i förordning (EU) 2024/1263.

([1]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2 i förordning (EU) 2024/1263, dvs. offentliga utgifter efter avdrag för i) ränteutgifter, ii) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, iii) utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, iv) nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, v) konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt vi) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

(3) När planen har lämnats in ska kommissionen bedöma om den uppfyller kraven i förordning (EU) 2024/1263.

(4) Rådet ska därefter, på kommissionens rekommendation, anta en rekommendation för att ange den berörda medlemsstatens nettoutgiftsbana och, i tillämpliga fall, godkänna de reform- och investeringsåtaganden som ligger till grund för en förlängning av perioden för finanspolitisk anpassning.

ÖVERVÄGANDEN RÖRANDE POLENS NATIONELLA MEDELFRISTIGA FINANS- OCH STRUKTURPOLITISKA PLAN

(5) Den 9 oktober 2024 lämnade Polen in sin nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan till rådet och kommissionen. Det skedde sedan en förlängning av den tidsfrist som anges i artikel 36 i förordning (EU) 2024/1263 överenskommits med kommissionen med anledning av de skäl som Polen uppgett.

Förfarande före inlämnande av planen

(6) Som ram för den dialog som leder fram till inlämnandet av nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer översände kommissionen den 21 juni 2024 i enlighet med artikel 9 i förordning (EU) 2024/1263 en referensbana till Polen ([5]). Kommissionen offentliggjorde referensbanan den 9 oktober 2024 ([6]). Referensbanan är riskbaserad och säkerställer att den offentliga skulden senast vid slutet av perioden för finanspolitisk anpassning och utan ytterligare budgetåtgärder efter anpassningsperioden, följer en sannolikt nedåtgående bana eller ligger kvar på en sund nivå på medellång sikt, samt att det offentliga underskottet minskas till under 3 % av BNP under anpassningsperioden och ligger kvar på en nivå under det referensvärdet på medellång sikt. Medellång sikt definieras här som en tioårsperiod efter anpassningsperiodens slut. I enlighet med artiklarna 6 d, 7 och 8 i förordning (EU) 2024/1263 överensstämmer referensbanan även med riktvärdet för underskott, skyddsmekanismen för skuldhållbarhet och skyddsmekanismen för underskottsresiliens. I referensbanan för Polen anges att nettoutgifterna, på grundval av kommissionens antaganden som låg till grund för den förhandsvägledning som översändes i juni 2024 och med en anpassningsperiod på fyra år, inte bör öka mer än vad som anges i tabell 1. Detta motsvarar en genomsnittlig nettoutgiftsökning på 4,5 % under anpassningsperioden (2025–2028).

Tabell 1: Referensbana som kommissionen överlämnade till Polen den 21 juni 2024

	2025	2026	2027	2028	Genomsnitt 2025–2028
Nettoutgiftsökning (årlig i %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Källa: kommissionens beräkningar.

(7) Polen och kommissionen förde i enlighet med artikel 12 i förordning (EU) 2024/1263 en teknisk dialog i juli–oktober 2024. Dialogen handlade främst om den nettoutgiftsbana som Polen förutser och dess underliggande antaganden (särskilt potentiell produktion, räntesatser, BNP-deflatorn och finanspolitiska multiplikatorer), undantaget från skyddsmekanismen mot att den finanspolitiska anpassningen koncentreras till slutet av anpassningsperioden samt om de reformer och investeringar som planeras för att hantera de främsta utmaningar som fastställts inom ramen för den europeiska planeringsterminen, och om unionens gemensamma prioriteringar om en rättvis grön och digital omställning, social och ekonomisk resiliens, energitrygghet och uppbyggnad av försvarsförmågor.

(8) Enligt den information som Polen lämnat i sin plan har det inte hållits något samråd med relevanta nationella intressenter (inklusive arbetsmarknadens parter) före inlämnandet i enlighet med artikel 11.3 i förordning (EU) 2024/1263, i enlighet med övergångsbestämmelserna i artikel 36.1 c i förordning (EU) 2024/1263. Enligt den

([5]) Den förhandsvägledning som översänds till medlemsstaterna och till ekonomiska och finansiella kommittén omfattar utvecklingsbanor med och utan en förlängning av anpassningsperioden (fyra respektive sju år). Den innehåller även de viktigaste ursprungliga förhållandena och underliggande antaganden som används i kommissionens ramverk för medelfristiga prognoser för den offentliga skuldsättningen. Referensbanan har beräknats på grundval den metod som beskrivs i kommissionens Debt Sustainability Monitor 2023 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Den utgår från Europeiska kommissionens vårprognos 2024 och en medelfristig förlängning av denna prognos fram till 2033, och BNP-tillväxten och åldrandekostnader på lång sikt överensstämmer med uppgifterna i kommissionens och rådets gemensamma åldranderapport från 2024 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_sv).

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

information som Polen lämnat i sin plan förde Polen dock i september 2024 en dialog om de föreslagna reformerna och investeringarna med företrädare för civilsamhället och arbetsmarknadens parter inom ramen för landets nationella grupp för den europeiska planeringsterminen.

Andra relaterade processer

(9) Den 26 juli 2024 fastställde rådet att det förelåg ett alltför stort underskott i Polen eftersom underskottskriteriet inte var uppfyllt ([7]). Föreliggande rekommendation sammanfaller med den rekommendation som rådet har utfärdat i enlighet med artikel 126.7 i EUF-fördraget i syfte att få situationen med ett alltför stort underskott i Polen att upphöra ([8]). Genom att dessa rekommendationer antas samtidigt, vilket är en anpassning till och motiveras av övergången till det nya ramverket för ekonomisk styrning, säkerställs överensstämmelse mellan de anpassningsbanor som rekommenderas.

(10) Den 21 oktober 2024 riktade rådet ett antal landsspecifika rekommendationer till Polen inom ramen för den europeiska planeringsterminen ([9]).

SAMMANFATTNING AV PLANEN OCH KOMMISSIONENS BEDÖMNING

(11) Kommissionen gjorde på grundval av artikel 16 i förordning (EU) 2024/1263 följande bedömning av planen:

Bakgrund: makroekonomiska och offentligfinansiella förhållanden och utsikter

(12) Den ekonomiska aktiviteten i Polen ökade med 0,1 % 2023 på grund av en positiv nettoexport och omfattande investeringar, med negativ inverkan från varor i lager och privat konsumtion. Enligt Europeiska kommissionens höstprognos 2024 förväntas ekonomin växa med 3,0 % 2024 till följd av robust privat och offentlig konsumtion samt ett positivt bidrag från investeringar. År 2025 förväntas BNP i fasta priser öka med 3,6 % eftersom konsumtionstillväxten är fortsatt stark och investeringarna ökar. År 2026 förväntas BNP i fasta priser öka med 3,1 %, med positiva bidrag från privat och offentlig konsumtion samt investeringar. Under prognosperioden (dvs. 2024–2026) förväntas Polens potentiella BNP växa med strax under 3 %, vilket är mindre än under tidigare år på grund av ett lägre bidrag från arbetskraft. Arbetslösheten uppgick till 2,8 % 2023 och beräknas av kommissionen uppgå till 2,9 % 2024, 2,8 % 2025 och 2,7 % 2026. Inflationen (BNP-deflatorn) beräknas minska från 9,5 % 2023 till 3,9 % 2024 och uppgå till 4,6 % 2025 och 3,0 % 2026.

(13) När det gäller den offentligfinansiella utvecklingen uppgick Polens offentliga underskott 2023 till 5,3 % av BNP. Enligt kommissionens höstprognos 2024 kommer det att uppgå till 5,8 % av BNP 2024 och minska till 5,6 % av BNP 2025 och, vid oförändrad politik, till 5,3 % 2026. I kommissionens höstprognos 2024 beaktas det budgetförslag för 2025 som Polens regering överlämnade till det nationella parlamentet i september. Den offentliga skulden uppgick i slutet av 2023 till 49,7 % av BNP. Enligt kommissionens höstprognos 2024 förväntas skuldkvoten öka till 54,7 % av BNP i slutet av 2024. Den beräknas öka till 58,9 % av BNP i slutet av 2025 och till 62,4 % i slutet av 2026. Kommissionens prognos för de offentliga finanserna beaktar bara politiska åtaganden i de medelfristiga planerna om de underbyggs av konkreta politiska åtgärder som är trovärdigt aviserade och tillräckligt detaljerade.

Nettoutgiftsbana och huvudsakliga antaganden i planen

(14) Polens nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan omfattar perioden 2025–2028 och visar en finanspolitisk anpassning över fyra år.

(15) Planen innehåller all information som krävs enligt artikel 13 i förordning (EU) 2024/1263.

(16) I planen åtar sig landet att följa den nettoutgiftsbana som anges i tabell 2, vilket motsvarar en genomsnittlig nettoutgiftsökning på 4,5 % under åren 2025–2028. Den genomsnittliga ökning av nettoutgifterna under anpassningsperioden (2025–2028) som anges i planen ligger i stort sett i linje med ([10]) den genomsnittliga nettoutgiftsökningen i den referensbana som kommissionen översände den 21 juni 2024. I planen antas den potentiella BNP-tillväxten minska från 3,2 % 2024 och 3,3 % 2025 till 1,6 % 2028. I planen förväntas tillväxten

([7]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj.
([8]) Rekommendation till rådets rekommendation för att få situationen med ett alltför stort underskott att upphöra i Polen, 26.11.2024, COM(2024) 956 final.
([9]) Rådets rekommendation av den 21 oktober 2024 om Polens ekonomiska politik, budgetpolitik, sysselsättningspolitik och strukturpolitik.
([10]) Skillnaden framgår inte på grund av avrundning.

i BNP-deflatorn dessutom öka från 3,6 % 2024 till 5,0 % 2025 och därefter gradvis minska till 4,7 % 2026, 4,3 % 2027 och 4,0 % 2028.

Tabell 2: Nettoutgiftsbana och huvudsakliga antaganden i Polens plan

	2024	2025	2026	2027	2028	Genomsnitt under planens giltighetstid 2025–2028
Nettoutgiftsökning (årlig i %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
Nettoutgiftsökning (kumulativ, i %, med 2023 som basår)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	Ej tillämpligt
Potentiell BNP-tillväxt (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Inflation (tillväxt i BNP-deflatorn) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Källa: Polens medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och kommissionens beräkningar.

Konsekvenser av planens nettoutgiftsåtaganden för den offentliga skulden

(17) Om nettoutgiftsbanan i planen och de underliggande antagandena materialiseras kommer den offentliga skulden enligt planen att öka från 54,6 % 2024 till 61,3 % av BNP 2027, och därefter minska till 61,2 % av BNP vid anpassningsperiodens slut (2028), såsom framgår av tabellen nedan. Enligt planen förväntas skuldkvoten fortsätta att minska på medellång sikt (dvs. fram till 2038) efter anpassningen och uppgå till 52,8 % av BNP 2038. Enligt planen skulle den offentliga skulden alltså minska till en nivå under fördragets referensvärde på 60 % av BNP på medellång sikt. Detta är sannolikt enligt antagandena i planen, eftersom skulden enligt alla deterministiska stresstester i kommissionens skuldhållbarhetsanalys beräknas ligga under 60 % av BNP senast 2038. Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen uppfyller den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därför det krav på skulden som anges i artiklarna 6 a och 16.2 i förordning (EU) 2024/1263.

Tabell 3: Utveckling för offentlig skuld och offentligt saldo i Polens plan

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

Källa: Polens medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan.

Konsekvenser av planens nettoutgiftsåtaganden för det offentliga saldot

(18) Baserat på planens nettoutgiftsbana och antaganden skulle det offentliga underskottet gradvis minska från 5,7 % av BNP 2024 till 2,9 % av BNP 2028. Enligt planen skulle det offentliga saldot i slutet av anpassningsperioden (2028) alltså inte överstiga referensvärdet på 3 % av BNP. Under tio år efter anpassningsperioden (dvs. fram till 2038) skulle det offentliga underskottet dessutom inte överstiga 3 % av BNP. Baserat på de politiska åtaganden och

makroekonomiska antaganden som görs i planen uppfyller den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därför det krav på underskottet som anges i artiklarna 6 b och 16.2 i förordning (EU) 2024/1263.

Den finanspolitiska anpassningens tidsprofil

(19) Jämfört med den i regel linjära bana som krävs enligt artikel 6 c i förordning (EU) 2024/1263 visar den tidsprofil för den finanspolitiska anpassningen, mätt genom förändringen i det strukturella primärsaldot, som beskrivs i planen att merparten av anpassningen flyttas fram från 2025 till perioden 2026–2028. Enligt planen är detta undantag från skyddsmekanismen mot att den finanspolitiska anpassningen koncentreras till slutet av anpassningsperioden motiverat i enlighet med övergångsbestämmelsen i artikel 36.1 e i förordning (EU) 2024/1263 på grund av att en större andel utgifter finansieras genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens och samfinansiering av EU-medel 2025 (dessa beräknas öka med 0,16 % respektive 0,03 % av BNP) samt på grund av ökade försvarsinvesteringar 2025 (vilka förväntas öka med 0,25 % av BNP). Baserat på de politiska åtaganden och makroekonomiska antaganden som görs i planen överensstämmer den nettoutgiftsbana som läggs fram i planen därför med den skyddsmekanism mot att den finanspolitiska anpassningen koncentreras till slutet av anpassningsperioden som fastställs i artikel 6 c och den övergångsbestämmelse som fastställs i artikel 36.1 e i förordning (EU) 2024/1263.

Tabell 4: Det strukturella primärsaldots utveckling i Polens plan

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturellt primärsaldo (% av BNP)	- 2,5	- 2,9	- 2,6	- 1,5	- 0,5	0,4
Förändring i strukturellt primärsaldo (procentenheter)	Ej tillämpligt	- 0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Källa: Polens medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan.

Planens förenlighet med förfarandet vid alltför stora underskott

(20) Den nettoutgiftsbana som anges i planen överensstämmer med kraven enligt förfarandet vid alltför stora underskott (särskilt med den minsta årliga strukturella anpassning som fastställs i artikel 3.4 tredje stycket i rådets förordning (EG) nr 1467/97), efter att den planerade ökningen av försvarsinvesteringar betraktats som en relevant faktor).

Planens förenlighet med skyddsmekanismen för underskottsresiliens

(21) Den förebyggande delens krav enligt artikel 8 i förordning (EU) 2024/1263 avseende skyddsmekanismen för underskottsresiliens, som syftar till att uppnå en gemensam marginal i förhållande till referensvärdet för underskott på 3 % av BNP, gäller inte Polen eftersom underskottet endast planeras ligga under 3 % av BNP sista året av anpassningsperioden.

Planens förenlighet med skyddsmekanismen för skuldhållbarhet

(22) Enligt planen kommer den offentliga skulden att uppgå till 60–90 % av BNP 2026–2028. Eftersom det offentliga underskottet enligt planen skulle minska till en nivå under 3 % av BNP år 2028, och därmed leda till att beslutet om förekomsten av ett alltför stort underskott skulle upphävas året efter anpassningsperiodens slut, är skyddsmekanismen för skuldhållbarhet emellertid inte tillämplig under den period som omfattas av planen.

Planens makroekonomiska antaganden

(23) Planen är baserad på ett antal antaganden som skiljer sig från de antaganden som kommissionen översände till Polen den 21 juni 2024. I planen används i synnerhet andra antaganden när det gäller nio variabler, närmare bestämt de ursprungliga förhållandena (saldo i de offentliga finanserna 2024), potentiell BNP-tillväxt, BNP-deflatorn 2024 och 2025, real tillväxt i BNP 2024 och 2025, räntesatser, skuldstruktur, finanspolitisk multiplikator och stock-/flödesjusteringar. Den har också en anpassningsprofil som är koncentrerad till slutet av perioden. En bedömning av dessa skillnader anges nedan. De skillnader i antaganden som har den mest betydande effekten på den genomsnittliga nettoutgiftsökningen anges nedan tillsammans med en bedömning av varje enskild skillnad.

— I planen antas utgångsläget vara sämre jämfört med kommissionens antagande. Det strukturella primärsaldot var - 2,6 % av BNP i förhandsvägledningen och är - 2,9 % av BNP i planen. Det lägre strukturella primärsaldot i planen återspeglar ett sämre budgetutfall de tre första kvartalen 2024 på grund av lägre inkomstutfall än förväntat, särskilt från mervärdesskatt och bolagsskatt, samt högre utgifter än förväntat. Detta antagande anses därför vara vederbörligen motiverat och bidrar till en lägre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden.

— I planen antas BNP-deflatorn nå 3,6 % 2024, 5,0 % 2025, 4,7 % 2026, 4,3 % 2027 och 4,0 % 2028. Detta bidrar till en högre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden. I förhandsvägledningen prognostiserade kommissionen en BNP-deflator på 4,5 % 2024 och 4,2 % år 2025. Skillnaden mellan planen och förhandsvägledningen återspeglar den reviderade tidsplanen för den fullständiga utfasningen av energistödåtgärder som tidigare beräknades ske i juli 2024, men som enligt gällande polsk lagstiftning skjutits upp till januari 2025, vilket förklaras i planen och även överensstämmer med kommissionens höstprognos 2024. Den beräknade tillväxten i BNP-deflatorn för planens återstående år ligger något under vad konvergensregeln på medellång sikt från det högre utgångsvärdet för 2025 skulle innebära. Sammantaget anses detta antagande vara vederbörligen motiverat.

— I planen antas de nominella implicita räntorna uppgå till 4,9 % 2024, 5,2 % 2025, 4,6 % 2026, 4,5 % 2027 och 4,4 % 2028. Detta bidrar till en högre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden. I kommissionens förhandsvägledning antogs de nominella implicita räntorna ligga på 4,8 % 2024, 4,8 % 2025, 5,1 % 2026, 5,2 % 2027 och 5,4 % 2028. De lägre implicita nominella räntorna i planen återspeglar lägre marknadsräntor, en högre andel skulder som emitterats med kortfristiga marknadsräntor för att återspegla det betydande belopp som utgörs av långfristiga skulder med rörlig ränta, en förväntad sänkning av centralbankens styrräntor från 2025 och den polska statsskuldens mycket korta löptid. På det hela taget bedöms antagandet i planen vara vederbörligen motiverat på grund av användningen av mer aktuella marknadsdata, en mer detaljerad nedbrytning av skulder och landsspecifika faktorer som är relevanta för skuldprognoser.

— Såsom nämnts ovan utgår planen från en tidsprofil för den finanspolitiska anpassningen, mätt genom förändringen i det strukturella primärsaldot, som innebär att merparten av anpassningen flyttas fram till perioden 2026–2028. Detta bidrar till en lägre genomsnittlig nettoutgiftsökning under planens anpassningsperiod än enligt kommissionens antaganden. Orsakerna till denna skillnad anges i skäl 19. Samtidigt medför den ökningstakt för nettoutgifterna som Polen åtar sig för 2025 en större förbättring av 2025 års strukturella primärsaldo än vad som anges i planen på grundval av kommissionens ramverk för medelfristiga prognoser för den offentliga skuldsättningen. Detta antagande anses därför vara vederbörligen motiverat.

Effekten av de antaganden som är vederbörligen motiverade neutraliserar effekten av den sämre ursprungliga offentligfinansiella ställningen på den genomsnittliga nettoutgiftsökningen. Övriga skillnader i antaganden, även om de inte alltid är förenliga med det gemensamma ramverket för skuldhållbarhetsanalyser, har inte någon betydande inverkan på den genomsnittliga nettoutgiftsökningen jämfört med kommissionens antaganden. Kommissionen kommer att beakta ovanstående bedömning av planens antaganden i framtida bedömningar av efterlevnaden av nettoutgiftsbanan.

Finanspolitisk strategi i planen

(24) Enligt den vägledande finanspolitiska strategin i planen kommer åtagandena om nettoutgifter att infrias genom både utgiftsbegränsningar och diskretionära åtgärder på inkomstsidan. Den planerade konsolideringen av de offentliga finanserna 2025 bygger på de planerade utgifter och intäkter som ingår i budgetförslaget för 2025. Detta inbegriper effekten på de offentliga finanserna av de fasta tröskelvärdena för inkomstskatt för privatpersoner, höjda punktskatter, avskaffandet av den lägre momssatsen på livsmedel, upphävandet av energistödåtgärder som förlängdes fram till utgången av 2024 och frysningen av det nominella värdet för vissa sociala förmåner (inbegripet programmen Family 800 Plus och Active Parent). Under de följande tre åren av planen ska konsolideringen av de offentliga finanserna uppnås genom åtgärder på både intäkts- och utgiftssidan, med ungefär likvärdiga bidrag från båda sidor. Fortsatt frysning av nominella tröskelvärden för inkomstskatt för privatpersoner och höjda punktskatter på alkohol och tobak är två av de viktigaste åtgärderna på intäktssidan under 2026–2028. På utgiftssidan är de

viktigaste åtgärderna att begränsa den nominella ökningen av den offentliga förvaltningens insatsförbrukning och socialförsäkringsförmånerna, undantaget pensioner. Specificeringen av de politiska åtgärder som ska antas måste bekräftas eller justeras och kvantifieras i de årliga budgetarna. Samtidigt finns det risker för genomförandet av den vägledande finanspolitiska strategin i planen till följd av risker för de makroekonomiska antaganden som planen bygger på och behoven av att öka försvarsutgifterna som kan begränsa andra nettoutgifter. I den budget för 2025 som regeringen lade fram för det nationella parlamentet i september 2024 specificeras de politiska åtgärder genom vilka nettoutgiftsåtagandet för 2025 kommer att uppnås.

Reform- och investeringsavsikter i planen som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen och för hantering av unionens gemensamma prioriteringar

(25) I planen beskrivs avsikter att genomföra reformer och investeringar för att hantera de främsta utmaningar som fastställts inom ramen för den europeiska planeringsterminen, särskilt i de landsspecifika rekommendationerna, och för att svara mot EU:s gemensamma prioriteringar. Planen omfattar 14 reformer och investeringar som svarar mot EU:s gemensamma prioriteringar, varav elva får ekonomiskt stöd från faciliteten för återhämtning och resiliens och sex från sammanhållningsfonderna.

(26) När det gäller den gemensamma prioriteringen om en rättvis grön och digital omställning, inbegripet de klimatmål som fastställs i förordning (EU) 2021/1119, innehåller planen investeringar i höghastighetsinternet, robotisering och digitalisering av företag, företagens digitala omställning genom användning av molntjänster samt reformer inriktade på grön omställning i stadsområden och kvaliteten på dricksvatten och investeringar i hållbar användning av vattenresurser på landsbygden. Dessa åtgärder är avsedda att ta itu med de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna, särskilt de som rör digitalisering av företag (rekommenderades 2024 och 2022), innovationer (2022 och 2019) och vattenresurser (2024).

(27) När det gäller den gemensamma prioriteringen om social och ekonomisk resiliens, inbegripet den europeiska pelaren för sociala rättigheter, innehåller planen en reform som förväntas främja innovation och konkurrenskraft i ekonomin genom en förstärkning av den industriella äganderätten, åtgärder som gör det enklare för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling samt en reformering av systemet för långvarig vård och omsorg. Dessa åtgärder är avsedda att ta itu med de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna, särskilt de som rör långvarig vård och omsorg (rekommenderades 2024, 2022 och 2019) och offentlig upphandling (2024).

(28) När det gäller den gemensamma prioriteringen om energitrygghet innehåller planen en vindkraftsreform och investeringar i havsbaserade vindkraftparker, energilagringssystem, vätgasteknik och energiinfrastruktur samt stödåtgärder för energieffektivitet och förnybar energi. Dessa åtgärder är avsedda att ta itu med de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna, särskilt de som rör fjärrvärme (rekommenderades 2024), förnybar energi och energieffektivitet (2023 och 2022) och energiinfrastruktur (2019).

(29) När det gäller den gemensamma prioriteringen om försvarsförmåga innehåller planen information om investeringar som syftar till att stärka Polens försvarsförmågor vilka presenterats inom ramen för EU och Nato. Försvarsutgifterna kommer att öka från 2,6 % av BNP 2024 till 2,8 % av BNP 2025, inbegripet en ökning av de militära investeringarna med 0,25 procentenheter (från 0,7 % av BNP till 0,9 % av BNP). Under den kommande anpassningsperioden kommer försvarsutgifterna att uppgå till minst 3 % av BNP (i nominellt värde) i enlighet med nationell lagstiftning.

(30) Planen innehåller information om förenlighet och, i tillämpliga fall, komplementaritet med de sammanhållningspolitiska fonderna och med Polens återhämtnings- och resiliensplan. Den dominerande delen av åtgärderna i planen finansieras med medel från återhämtnings- och resiliensplanen. De åtgärder som inte omfattas av återhämtnings- och resiliensplanen är de som hör samman med skydd av industriell äganderätt, förbättrad offentlig upphandling och dricksvatten. Fem åtgärder gynnas dessutom av finansieringen av de sammanhållningspolitiska fonderna och en åtgärd gynnas dessutom av den gemensamma jordbrukspolitiken.

(31) Planen ger en översikt över Polens behov av offentliga investeringar när det gäller EU:s gemensamma prioriteringar. När det gäller rättvis grön och digital omställning samt energitrygghet hänvisar planen till rapporten [11] om den europeiska konkurrenskraftens framtid och betonar behovet av investeringar för att sänka energipriserna, bland annat genom återhämtnings- och resiliensplanens investeringar i produktion och lagring av förnybar vätgas och byggnation av vindkraftparker, samt behovet av att förbättra den digitala kompetensen och tillgången till höghastighetsinternet. När det gäller social och ekonomisk resiliens betonas behovet av att uppnå större ekonomiskt

[11] Draghi, M., *The future of European competitiveness*, Europeiska kommissionen, september 2024.

oberoende, bland annat genom att garantera säkerheten i leveranskedjorna för viktiga kritiska råvaror och halvledare. I planen förklaras också att en översyn pågår av reformer och investeringar inom vissa politikområden, däribland energipolitiken, hälso- och sjukvårdspolitiken samt social- och utbildningspolitiken, vilket begränsar möjligheterna till en mer exakt bedömning av investeringsbehoven fram till 2028. När det gäller uppbyggnaden av försvarskapacitet innehåller planen en ökning av försvarsutgifterna till mer än 2 % av BNP, i enlighet med Nato-åtagandena. I planen hänvisas också till det förändrade världsläget, bland annat Rysslands anfallskrig, och till EU:s nya strategiska prioriteringar och investeringsbehov.

Slutsats av kommissionens bedömning

(32) Kommissionen anser sammantaget att Polens plan uppfyller kraven i förordning (EU) 2024/1263.

RÅDETS ÖVERGRIPANDE SLUTSATS

(33) Rådet välkomnar Polens medelfristiga finans- och strukturpolitiska plan och anser att ett fullständigt genomförande av denna skulle bidra till att säkerställa sunda offentliga finanser och stödja en hållbar offentlig skuldsättning samt en hållbar och inkluderande tillväxt.

(34) Rådet noterar kommissionens bedömning av planen. Rådet uppmanar dock kommissionen att lägga fram sin bedömning av framtida planer i ett annat dokument än kommissionens rekommendationer till rådets rekommendationer.

(35) Rådet noterar kommissionens bedömning av nettoutgiftsbanan och de huvudsakliga makroekonomiska antagandena i planen, inbegripet i förhållande till kommissionens förhandsvägledning, samt konsekvenserna av planens nettoutgiftsbana för det offentliga underskottet och den offentliga skulden. Rådet noterar kommissionens bedömning att de makroekonomiska och offentligfinansiella antagandena i vissa fall skiljer sig från kommissionens antaganden, bland annat för att ta hänsyn till uppdaterade makroekonomiska och finanspolitiska uppgifter, men att de på det hela taget är vederbörligen motiverade och underbyggda med starka ekonomiska argument. Rådet noterar den breda finanspolitiska strategin i planen och riskerna för utsikterna, vilka skulle kunna påverka förverkligandet av det makroekonomiska scenariot och de underliggande antagandena och genomförandet av planens nettoutgiftsbana. Rådet välkomnar att en dialog fördes med relevanta intressenter på nationell nivå innan planen lämnades in. Rådet noterar också att geopolitiska risker kan sätta press på försvarsutgifterna. Rådet noterar särskilt att det försämrade säkerhetsläget till följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina har en inverkan på ekonomin med återverkningar på de offentliga finanserna i Polen.

(36) Rådet förväntar sig att Polen är redo att vid behov anpassa sin finanspolitiska strategi för att säkerställa genomförandet av landets nettoutgiftsbana. Rådet är fast beslutet att noga övervaka den ekonomiska och finanspolitiska utvecklingen, inbegripet den som ligger till grund för planens scenario.

(37) Rådet anser att det är motiverat att i god tid inför nästa budgetövervakningsomgång föra ytterligare diskussioner för att nå en samsyn om de årliga övervakningskonsekvenserna av de kumulativa ökningstakterna för nettoutgifterna.

(38) Rådet noterar kommissionens beskrivning av reform- och investeringsbehoven och reform- och investeringsavsikterna, som svar på de främsta utmaningarna fastställda inom ramen för den europeiska planeringsterminen, och betonar vikten av att säkerställa att sådana reformer och investeringar genomförs. Rådet kommer på grundval av rapporter från kommissionen att bedöma sådana reformer och investeringar och övervaka genomförandet av dem inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

(39) Rådet ser fram emot de årliga lägesrapporterna från Polen som särskilt ska innehålla information om framstegen i genomförandet av den av rådet fastställda nettoutgiftsbanan och genomförandet av mer allmänna reformer och investeringar i samband med den europeiska planeringsterminen.

(40) I enlighet med artikel 17 i förordning (EU) 2024/1263 bör rådet rekommendera Polen den nettoutgiftsbana som anges i planen.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att

1. säkerställa att nettoutgiftsökningen inte överstiger de maximala värden som fastställs i bilaga I till denna rekommendation.

Utfärdad i Bryssel den 21 januari 2025.

På rådets vägnar

A. DOMAŃSKI

Ordförande

BILAGA I

Maximala ökningstakter för nettoutgifter
(årlig och kumulativ ökningstakt, i nominella termer)

Polen

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

(*) Kumulativa ökningstakter beräknas med 2023 som basår. De kumulativa tillväxttakterna används i den årliga övervakningen av efterlevnaden i efterhand på kontrollkontot.