ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 19.6.2024 г.
COM(2024) 621 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на Полша

{SWD(2024) 100 final} - {SWD(2024) 621 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно икономическата, социалната, трудовата, структурната и бюджетната политика на Полша

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета[1], и по-специално член 3, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета по икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета[2], с който бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост, влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма за възстановяване и устойчивост се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от ЕС. В съответствие с приоритетите на европейския семестър той спомага за постигането на икономическо и социално възстановяване и за изпълнението на устойчиви реформи и инвестиции, по-специално за насърчаването на екологичния и цифровия преход и за укрепването на устойчивостта на икономиките на държавите членки. Механизмът също така спомага за укрепването на публичните финанси и за стимулирането на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план, за подобряването на териториалното сближаване в рамките на ЕС и за подкрепата на непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права.

---

1 ОВ L 2024/1263, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

(2) Регламентът REPowerEU[3], приет на 27 февруари 2023 г., има за цел бързото премахване на зависимостта на ЕС от вноса на руски изкопаеми горива. Това ще спомогне за постигането на енергийна сигурност и диверсификация на енергийните доставки на ЕС, като същевременно ще увеличи използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност. Полша добави нова глава за REPowerEU към своя национален план за възстановяване и устойчивост, за да финансира ключови реформи и инвестиции, които ще спомогнат за постигането на целите на REPowerEU.

(3) На 16 март 2023 г. Комисията публикува съобщението „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“[4], за да допринесе за оформянето на политическите решения и да създаде рамковите условия за увеличаване на растежа. Съобщението е структурирано около девет взаимно подсилващи фактора в областта на конкурентоспособността. Сред тези фактори достъпът до частен капитал, научните изследвания и иновациите, образованието и уменията и единният пазар се открояват като основни приоритети на политиката за реформи и инвестиции с цел справяне с настоящите предизвикателства, свързани с производителността, както и за изграждане на дългосрочна конкурентоспособност на ЕС и неговите държави членки. На 14 февруари 2024 г. посоченото съобщение бе последвано от годишен доклад на Комисията относно единния пазар и конкурентоспособността[5]. В доклада се описват подробно конкурентните предимства на единния пазар на Европа и съответните предизвикателства, като се проследява развитието през годината с оглед на посочените девет фактора.

(4) На 21 ноември 2023 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж за 2024 г.[6], с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2024 г. На 22 март 2024 г. Европейският съвет одобри приоритетите на обзора във връзка с четирите измерения на конкурентоспособната устойчивост. На 21 ноември 2023 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение за 2024 г., в който не посочи Полша като една от държавите членки, които може да бъдат засегнати или за които може да съществува риск да бъдат засегнати от дисбаланси, и за които ще е необходим задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, която Съветът прие на 12 април 2024 г., както и предложението за съвместния доклад за заетостта за 2024 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права, което Съветът прие на 11 март 2024 г.

(5) На 30 април 2024 г. влезе в сила новата рамка на ЕС за икономическо управление. Рамката включва новия Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета за ефективна координация на икономическите политики

---

3 Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета от 27 февруари 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) 2021/1060 и (ЕС) 2021/1755 и Директива 2003/87/ЕО (ОВ L 63, 28.2.2023 г., стр. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета. Тя включва също изменения Регламент (ЕО) № 1467/97 за прилагане на процедурата при прекомерен дефицит и изменената Директива 2011/85/ЕС за бюджетните рамки на държавите членки[7]. Целите на новата рамка са устойчивост на публичния дълг и устойчив и приобщаващ растеж чрез постепенна фискална консолидация, както и реформи и инвестиции. С нея се насърчава националната ангажираност, като средносрочната ѝ насоченост е по-силна в съчетание с по-ефективно и съгласувано прилагане. Всяка държава членка следва да представи на Съвета и на Комисията национален средносрочен фискално-структурен план. Националните средносрочни фискално-структурни планове съдържат фискалните ангажименти, ангажиментите за реформи и инвестиции на държавата членка, като обхващат период на планиране от 4 или 5 години в зависимост от нормалната продължителност на националния законодателен цикъл. Планът на нетните разходи[8] в националните средносрочни фискално-структурни планове следва да отговаря на изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1263, включително на изискванията за правдоподобно низходяща тенденция на консолидирания държавен дълг най-късно до края на периода на корекция или за оставане на разумни равнища под 60 % от БВП, както и за намаляване и/или поддържане на бюджетния дефицит под референтната стойност от 3 % от БВП в средносрочен план. Когато държава членка поеме ангажимент да изпълни съответен набор от реформи и инвестиции в съответствие с критериите, посочени в Регламент (ЕС) 2024/1263, периодът на корекция може да бъде удължен с най-много 3 години. За да подпомогне изготвянето на тези планове, на [21 юни] 2024 г. Комисията трябва да предостави на държавите членки насоки относно съдържанието на плановете и последващите годишни доклади за напредъка, които те ще трябва да представят, и в съответствие с член 5 от Регламент (ЕС) 2024/1263 ще им предаде технически насоки относно фискалните корекции (референтни траектории и техническа информация, когато е приложимо). Държавите членки следва да представят своите средносрочни фискално-структурни планове до 20 септември 2024 г. освен ако държавата членка и Комисията се споразумеят да удължат този срок в разумни граници. Държавите членки следва да гарантират участието на своите национални парламенти и консултациите с независими фискални институции, социалните партньори и други заинтересовани страни на национално равнище, когато е уместно.

(6) През 2024 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива в съответствие с прилагането на Механизма

---

[7] Регламент (ЕС) 2024/1264 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L, 2024/1264, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) и Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 г. за изменение на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L, 2024/1265, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Нетни разходи, както са определени в член 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263 на Съвета от 29 април 2024 г. (ОВ L 2024/1263, 30.4.2024 г. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). „Нетни разходи“ означава публичните разходи след приспадане на: i) разходите за лихви, ii) дискреционните мерки по отношение на приходите, iii) разходите по програми на Съюза, изцяло покрити от приходи от фондове на Съюза, iv) националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза, v) цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица, както и vi) еднократните и други временни мерки.

за възстановяване и устойчивост. Пълното изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост продължава да е от съществено значение за изпълнението на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановете спомагат за ефективното справяне с всички или значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през последните години. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., 2020 г., 2022 г. и 2023 г. продължават да бъдат еднакво актуални и за плановете за възстановяване и устойчивост, преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(7) На 3 май 2021 г. Полша представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V към посочения регламент. На 17 юни 2022 г. Съветът прие своето решение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Полша [9], който беше изменен на 8 декември 2023 г. съгласно член 18, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241 за актуализиране на максималното финансово участие за безвъзмездна финансова подкрепа, както и за да бъде включена главата за REPowerEU [10]. Отпускането на траншовете зависи от решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, че Полша е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.

(8) На 19 юни 2024 г. Комисията публикува доклада за Полша за 2024 г.[11] В него беше оценен напредъкът на Полша в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета в периода 2019—2023 г., и беше направен преглед на изпълнението от страна на Полша на плана за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства. В него бяха оценени също напредъкът на Полша при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на ЕС в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.

(9) Въз основа на данни, потвърдени от Евростат[12], дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Полша се е увеличил от 3,4 % от БВП през 2022 г. на 5,1 %

---

9 Решение за изпълнение на Съвета от 17 юни 2022 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Полша (9728/22).

10 Решение за изпълнение на Съвета от 8 декември 2023 г. за изменение на Решение за изпълнение от 17 юни 2022 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Полша (15835/23).

11 SWD(2024) 621 final.

12 Евростат, Euro Indicators, 22.4.2024 г.

през 2023 г., а консолидираният държавен дълг се е увеличил от 49,2 % от БВП в края на 2022 г. на 49,6 % в края на 2023 г. Както обяви в насоките си за фискалната политика за 2024 г., [13], Комисията предприема първата стъпка за откриването на основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит въз основа на данните за резултатите за 2023 г. в съответствие с действащите правни разпоредби. На 19 юни 2024 г. Комисията прие доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от ДФЕС[14]. В него се оценява състоянието на бюджета на Полша, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2023 г. надхвърли референтната стойност от 3 % от БВП. В доклада се стига до заключението, че с оглед на тази оценка и след вземането предвид на становището на Икономическия и финансов комитет, определено в член 126, параграф 4 от ДФЕС, Комисията възнамерява да предложи през юли откриването на процедура при прекомерен дефицит, като препоръча на Съвета да приеме решение по член 126, параграф 6 за установяване на наличието на прекомерен дефицит, за Полша.

(10) На 12 юли 2022 г. Съветът препоръча[15] Полша да предприеме действия, за да гарантира, че през 2023 г. растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на политиката[16], като се вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за най-уязвимите на покачването на цените на енергията домакинства и предприятия и за хората, бягащи от Украйна. В същото време на Полша беше препоръчано да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. На Полша беше препоръчано също да увеличи публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като се вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза. Според оценките на Комисията през 2023 г. фискалната позиция[17] е била експанзионистична с 0,8 % от БВП в условия на висока инфлация. Растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) през 2023 г. осигури като цяло неутрален принос от 0,0 % от БВП към фискалната позиция,

---

13 COM(2023) 141 final.

14 Доклад на Комисията, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, 19.6.2024 г., COM(2024) 598 final.

15 Препоръка на Съвета от 12 юли 2022 г. относно националната програма за реформи на Полша и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2022 г. (ОВ C 334, 1.9.2022 г., стр. 171).

16 Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. средносрочният потенциален растеж на производството на Полша през 2023 г., който се използва за измерване на фискалната позиция, се оценява на 14,5 % в номинално изражение въз основа на 10-годишния среден реален потенциален темп на растеж и дефлатора на БВП за 2023 г.

17 Фискалната позиция се определя като мярка за годишната промяна в основната бюджетна позиция на сектор „Държавно управление“. Тя има за цел да оцени икономическия импулс, произтичащ от фискалните политики, както тези, които са финансирани на национално равнище, така и тези, които се финансират от бюджета на ЕС. Фискалната позиция се измерва като разликата между: i) средносрочния потенциален растеж и ii) промяната в първичните разходи без дискреционните мерки по отношение на приходите (и с изключение на свързаните с COVID-19 временни извънредни мерки), включително разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза. Отрицателният (положителен) знак на показателя показва експанзионистична (рестриктивна) фискална политика.

което е в съответствие с препоръката на Съвета. Като цяло неутралният принос на финансираните на национално равнище първични текущи разходи се дължи на намалените разходи за спешните мерки за подкрепа (целеви и нецелеви) за домакинствата и предприятията в отговор на покачването на цените на енергията (с 1,2 процентни пункта от БВП). Основните двигатели на растежа на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без мерките по отношение на приходите) бяха увеличенията на заплатите и пенсиите в публичния сектор. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, възлизаха на 1,5 % от БВП през 2023 г. Инвестициите, финансирани на национално равнище, възлизаха на 3,8 % от БВП през 2023 г., с годишно увеличение от 0,8 процентни пункта от 2022 г. Полша финансира допълнителни инвестиции чрез Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС и запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Полша финансира публични инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийна сигурност, като например подкрепа за преносните и разпределителните мрежи и внедряването на възобновяеми енергийни източници, за разположени в морето вятърни инсталации и за енергоспестяващо саниране на сгради и екологосъобразна и интелигентна мобилност, които се финансират от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС.

(11) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда реалният БВП да нарасне с 2,8 % през 2024 г. и с 3,4 % през 2025 г., а ХИПЦ-инфлацията да бъде 4,3 % през 2024 г. и 4,2 % през 2025 г.

(12) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда бюджетен дефицит от 5,4 % от БВП през 2024 г., а съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне до 53,7 % до края на 2024 г. Увеличението на дефицита през 2024 г. отразява главно високите разходи за отбрана, увеличението на заплатите в публичния сектор и новите социални плащания. Въз основа на оценките на Комисията фискалната позиция се очаква да бъде рестриктивна с 2,4 % от БВП през 2024 г.

(13) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. разходи в размер на 1,0 % от БВП ще бъдат финансирани с безвъзмездна подкрепа („безвъзмездни средства“) от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2024 г. в сравнение с 0,1 % от БВП през 2023 г. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, ще дадат възможност за висококачествени инвестиции и реформи за повишаване на производителността без пряко въздействие върху салдото и дълга на сектор „Държавно управление“ на Полша. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се очаква разходи в размер на 0,9 % от БВП да бъдат покрити със заеми от Механизма за възстановяване и устойчивост през 2023 г. в сравнение с 0 % от БВП през 2024 г.

(14) На 14 юли 2023 г. Съветът препоръча на Полша да гарантира разумна фискална политика, по-специално като ограничи номиналното увеличение на финансираните на национално равнище нетни първични разходи[18] през 2024 г.

[18] Нетните първични разходи се определят като финансирани на национално равнище разходи, след приспадане на: i) дискреционните мерки по отношение на приходите, ii) разходите за лихви, iii) разходите за циклична безработица и iv) еднократните и други временни мерки.

до не повече от 7,8 %. Когато изпълняваха своите бюджети за 2023 г. и изготвяха своите проекти на бюджетни планове за 2024 г. държавите членки бяха приканени да вземат предвид факта, че Комисията ще предложи на Съвета да бъдат открити основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит въз основа на данните за резултатите за 2023 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. нетните първични разходи на Полша, финансирани на национално равнище, се очаква да нараснат с 12,8 % през 2024 г., което е над препоръчания максимален темп на растеж. Това превишение на разходите над препоръчания максимален темп на растеж на нетните първични разходи, финансирани на национално равнище, съответства на 2,0 % от БВП през 2024 г. Това рискува да не бъде в съответствие с препоръчаното от Съвета.

(15) Освен това Съветът препоръча на Полша да предприеме действия за прекратяване на действащите спешни мерки за енергийна подкрепа, като използва съответните икономии за намаляване на бюджетния дефицит възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. В допълнение Съветът уточни, че ако нови увеличения на цените на енергията направят необходими нови или продължаващи мерки за подкрепа, Полша следва да гарантира, че тези мерки са насочени към защита на уязвимите домакинства и предприятия, че са фискално достъпни и че запазват стимулите за икономии на енергия. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. нетните бюджетни разходи[19] за спешните мерки за енергийна подкрепа се оценяват на 0,6 % от БВП през 2023 г. и се очаква да бъдат 0,5 % през 2024 г. и по-малко от 0,1 % през 2025 г. По-специално се предполага, че схемите за замразяване на цените на електроенергията и природния газ ще останат в сила до юни 2024 г., докато ценовите тавани се очаква да останат в сила до края на 2024 г. за електроенергията и газа и до юни 2025 г. за централното отопление[20]. Ако съответните икономии се използват за намаляване на бюджетния дефицит, както се препоръчва от Съвета, тези прогнози ще доведат до фискална корекция от 0,2 % от БВП през 2024 г., докато нетните първични разходи, финансирани на национално равнище, имат[21] експанзионистичен принос към фискалната позиция от 2,0 % от БВП през същата година. Не се предвижда спешните мерки за енергийна подкрепа да бъдат прекратени възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. Това рискува да не бъде в съответствие с препоръчаното от Съвета. Освен това не се предвижда съответните икономии да бъдат използвани за намаляване на бюджетния дефицит. Това също рискува да не бъде в съответствие с препоръката на Съвета. Бюджетните разходи за спешните мерки за енергийна подкрепа, насочени към защита на уязвимите домакинства и

19 Стойността представлява равнището на годишните бюджетни разходи за тези мерки, включително приходите и разходите и, когато е приложимо, след приспадане на приходите от данъци върху извънредните печалби на доставчиците на енергия.

20 Мерките, които според Полша остават в сила до края на 2024 г., по принцип се приемат в прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. като имащи отражение върху бюджета и през 2025 г.

21 Този принос се измерва като промяната в първичните разходи на сектор „Държавно управление“, след приспадане на: i) допълнителното въздействие върху бюджета на дискреционните мерки по отношение на приходите, ii) еднократните разходи, iii) разходите за циклична безработица, както и iv) разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, спрямо средносрочния (10-годишен) среден темп на растеж на потенциалния БВП, изразен като съотношение към номиналния БВП.

предприятия, се оценяват на по-малко от 0,1 % от БВП през 2024 г. (0,2 % от БВП през 2023 г.), като всички те запазват ценовия сигнал за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност.

(16) Освен това Съветът също препоръча[22] на Полша да запази финансираните на национално равнище публични инвестиции и да гарантира ефективното усвояване на безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, по-специално за насърчаване на екологичния и цифровия преход. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. финансираните на национално равнище публични инвестиции се очаква да се увеличат до 4,0 % от БВП през 2024 г. от 3,8 % от БВП през 2023 г. Това е в съответствие с препоръчаното от Съвета.. На свой ред, публичните разходи, финансирани от приходи от фондове на ЕС, включително безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, се очаква да нараснат до 1,9 % от БВП през 2024 г. от 1,5 % от БВП през 2023 г.

(17) Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата за изготвяне на прогнозата, и при условие че политиката остане непроменена, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда бюджетен дефицит от 4,6 % от БВП за 2025 г. Намаляването на дефицита през 2025 г. отразява главно цикличния подем и изтичането на срока на действие на мерките за енергийна подкрепа. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне до 57,7 % до края на 2025 г. Настрана от високите дефицити, увеличението на съотношението на дълга към БВП се дължи и на големите предварителни плащания в брой за инвестиции във военно оборудване.

(18) Социалните обезщетения все още са до голяма степен нецелеви и без проверка на средствата на равнище домакинство. Това води до система за социално подпомагане с ограничен преразпределителен капацитет. През 2023 г. универсалните детски надбавки бяха значително увеличени, а 13-ата пенсия беше запазена. В бюджетните документи може да се подобри прозрачността по отношение на текущите и планираните инвестиции. Липсва интегриран и всеобхватен обзор на текущите инвестиции и техните източници на финансиране, включително извънбюджетните фондове и държавните предприятия. При все че е налична в различна степен, тази информация е разпръсната в разни документи, като например многогодишните инвестиционни програми и финансовите планове на държавните предприятия или на извънбюджетните фондове. Процедурите за оценка и подбор на публични инвестиционни проекти и за извършване на последващи прегледи са слаби. Стандартизирани методики за оценка на проекти съществуват само за инвестиции, финансирани от ЕС, а биха могли да се прилагат за всички значителни инвестиции, които са държавно финансирани. Процедурите за подбор на проекти се различават в различните министерства и се основават на вида на проекта и източника на финансиране. Няма стандартни критерии за подбор и приоритизиране на проектите на равнище централно държавно управление.

[22] Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Полша за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2023 г. (ОВ C 312, 1.9.2023 г., стр. 197).

(19) Полша е една от най-бързо застаряващите държави в ЕС и дългосрочните демографски тенденции ще окажат въздействие върху пенсионната ѝ система. Продължаващото повишаване на ефективната пенсионна възраст чрез осигуряване на високо участие на пазара на труда на по-възрастните работници е от решаващо значение за икономическия растеж и адекватността на бъдещите пенсии. Прогнозите в доклада за застаряването от 2024 г. предполагат за Полша втория по големина спад в адекватността, измерен като отношение между средната пенсия и средната брутна заплата при пенсиониране. Ако коефициентът на адекватност се задържи близо до настоящото равнище, това би увеличило публичните разходи с 4,6 процентни пункта от БВП до 2070 г. Пенсионните обезщетения за земеделските стопани до голяма степен се субсидират от държавата, като възлизат на 0,6 % от БВП през 2023 г., а методът за изчисляване на събраните осигурителни вноски не насърчава преминаването към общата пенсионна схема, което възпрепятства междусекторната трудова мобилност. При все че Полша изпълни една целенасочена мярка в своя план за възстановяване и устойчивост, с която да се насърчи работата след законоустановената пенсионна възраст, ще са необходими допълнителни усилия за справяне с предизвикателството, свързано с бъдещата адекватност и устойчивост на пенсиите.

(20) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Очаква се те да спомогнат за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за държавата препоръки. В рамките на този кратък срок пристъпването без отлагане към ефективното изпълнение на плана, включително на главата за REPowerEU, е от съществено значение за повишаване на дългосрочната конкурентоспособност на Полша чрез екологичния и цифровия преход, като същевременно се гарантира социална справедливост. За да бъдат изпълнени ангажиментите по плана до август 2026 г., от съществено значение е Полша да продължи изпълнението на реформите и да ускори инвестициите чрез отстраняване на възникващите забавяния, като същевременно гарантира силен административен капацитет. Системното участие на местните и регионалните органи, социалните партньори, гражданското общество и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде от съществено значение, за да се гарантира широка ангажираност за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост.

(21) Като част от междинния преглед на фондовете на политиката на сближаване, в съответствие с член 18 от Регламент (ЕС) 2021/1060 от Полша се изисква да направи преглед на всяка програма до март 2025 г., като вземе предвид, наред с другото, предизвикателствата, посочени в специфичните за всяка държава препоръки за 2024 г., както и своя национален план в областта на енергетиката и изменението на климата. Този преглед представлява основата за окончателното разпределение на финансирането от ЕС, включено във всяка програма. Полша постигна напредък в прилагането на политиката на сближаване и Европейския стълб на социалните права, но продължават да съществуват предизвикателства, а регионалните различия между източните региони и останалата част от страната непрекъснато се увеличават. От решаващо значение е да се ускори изпълнението на програмите на политиката на сближаване. Договорените в програмите приоритети продължават да бъдат релевантни. Важно е Полша да инвестира в

иновационна и интелигентна икономическа трансформация и да засили сътрудничеството между науката и бизнеса. Ускоряването на екологичния преход и преминаването от въглища към други енергийни източници изисква действия, включително разширяване на производството на чиста енергия, увеличаване на инвестициите в производството на технологии за нулеви нетни емисии, намаляване на потреблението на енергия и намаляване на замърсяването на въздуха. Важно е да се инвестира в цифрови и екологични умения. Все още е приоритет да се преодолеят териториалните различия в достъпа до качествени и финансово приемливи грижи за деца. При извършването на междинния преглед на програмите по линия на политиката на сближаване следва да се обърне допълнително внимание на инвестициите в системата за подкрепа на граждани на държави извън ЕС и на възможностите за подкрепа на тяхната интеграция по всеобхватен начин, тъй като Полша преживя безпрецедентен приток на бежанци от Украйна. Полша би могла да използва инициативата на платформата „Стратегически технологии за Европа“, за да подкрепи трансформацията на своята икономика, особено по отношение на чистите технологии с ефективно използване на ресурсите.

(22) Освен икономическите и социалните предизвикателства, за които са предвидени действия по плана за възстановяване и устойчивост и други фондове на ЕС, Полша е изправена пред няколко допълнителни предизвикателства, свързани с недостига на работна ръка, цифровизацията на предприятията, обществените поръчки, топлофикацията и управлението на водите.

(23) Недостигът на работна ръка подкопава конкурентоспособността на икономиката на Полша. През 2023 г. 66 % от полските работодатели съобщават за трудности при попълването на отворени позиции, а 75 % съобщават за трудности при намирането на способностите, от които се нуждаят. Ето защо е от решаващо значение да се увеличи участието на пазара на труда сред групите с най-ниски равнища на заетост, като например хората с увреждания (разликата в заетостта на хората с увреждания беше 31,3 процентни пункта през 2022 г., което е много над средното за ЕС равнище от 21,4 процентни пункта) или жените (през 2023 г. разликата в заетостта между мъжете и жените в Полша е била средно 11,8 процентни пункта, както и 23,3 процентни пункта при хората на възраст 55—64 години). Полша не е постигнала целта на ЕС за 2030 г. за 51,7 % участие в учене за възрастни, което понастоящем е 20,3 %, като така се възпрепятства преходът към трудоемки сектори чрез преквалификация и повишаване на квалификацията. В същото време системата за дългосрочни грижи е недостатъчно развита и продължава да разчита на семействата, по-специално на жените, и на други лица, полагащи непрофесионални грижи. Покритието на професионални грижи в домашни условия е ниско — 13 % от хората на възраст 65 и повече години, нуждаещи се от такива грижи, което е доста под средното за ЕС (30 % през 2022 г.), докато нуждите нарастват бързо със застаряването на населението. Делът на населението на възраст 65 и повече години се очаква да достигне 21,9 % през 2030 г. и 29,1 % през 2050 г. Насърчаването на по-висока икономическа активност на лицата, полагащи непрофесионални грижи, предимно жени, като се подобри достъпът до дългосрочни грижи в домашни условия или в рамките на общността, може да увеличи участието на пазара на труда.

(24) Системата за възлагане на обществени поръчки все още страда от малкия брой на дружествата, подаващи оферти. Това води до висок дял на единствени

оферти, останал на изключително високо равнище в продължение на години (54 % през 2023 г. и над 50 % през последните 5 години). Въпреки очакванията, Законът за обществените поръчки, който влезе в сила през януари 2021 г., не отстрани незабавно основните слабости. Това изисква солиден и всеобхватен анализ на първопричините за трайния и влошаващ се проблем с ниската конкуренция в областта на обществените поръчки. По-нататъшното укрепване на цифровизацията на процеса на възлагане на обществени поръчки, както и доразвиването на предлаганите обучения за малки и средни предприятия (МСП) могат да помогнат за справяне с тези предизвикателства.

(25) Полша има възможност да подобри резултатите си в цифровия преход и да увеличи приноса си за постигането на целите на цифровото десетилетие на ЕС. При все че е постигнат напредък в цифровизацията на обществените услуги, Полша изостава в областта на цифровизацията на предприятията. Делът на полските МСП, които имат поне основно равнище на цифров интензитет, е 61 %, което е под средното за ЕС равнище от 69 % (като целта на ЕС за 2030 г. е 90 %). Само 18 % от дружествата предоставят специално обучение в областта на ИКТ на своите служители, които в резултат на това имат ниски равнища на цифрови умения. За да укрепи потенциала за растеж на своята икономика и да стимулира частните инвестиции, Полша следва да улесни достъпа до модерни технологии, особено за МСП, и да стимулира екосистемите на стартиращи предприятия чрез подобряване на достъпа до обучение, предоставяне на техническа и финансова подкрепа и насърчаване на трансфера на знания.

(26) През последното десетилетие крайното потребление на енергия в Полша показва тенденция към нарастване. През 2022 г. то е било с 14,5 % по-високо, отколкото през 2013 г., докато в ЕС като цяло е намаляло с 5,5 %. Ако траекторията от последните 6 години продължи, Полша ще надхвърли целта си за енергийна ефективност с 28 %. По-специално топлофикационните системи осигуряват топлинна енергия за 42 % от населението, но продължават да са силно зависими от въглищата, като същевременно все още предстои да бъде предложен ясен път за декарбонизация със силен акцент върху енергийната ефективност. Докато настоящите политики предвиждат преминаване към природен газ и биомаса, трябва да се очертае траектория на декарбонизация, в която приоритет имат енергийната ефективност, устойчивите възобновяеми източници на топлинна енергия и използването на отпадна топлина. Полша е въвела набор от национални политики за насърчаване на санирането на жилищни сгради, включително големи схеми за субсидиране, финансирани по плана за възстановяване и устойчивост. Тези политики обаче трябва да бъдат допълнително укрепени и приведени в съответствие с целите на ЕС в областта на климата за 2030 г. Поради това са необходими целенасочени действия за намаляване на въглеродните емисии от сградите със специален акцент върху подобряването на енергийната ефективност и декарбонизацията на топлофикацията.

(27) Полша е изправена пред предизвикателства, свързан и с адаптирането към изменението на климата, например по отношение на рисковете от суша и наводнения. Планът за възстановяване и устойчивост включва мерки за подобряване на задържането на вода в селските райони, но други национални политики в областта на селското стопанство, горското стопанство и управлението на водите все още не са адаптирани за справяне с климатичните рискове и въздействия. По-добра съгласуваност на политиките би могла да се

постигне чрез по-тясна координация между различните институции, отговарящи за съответните политики. Това би могло да спомогне за прилагането на устойчиви решения, като например природосъобразни решения за адаптиране с цел увеличаване на водоснабдяването и адаптиране към изменението на климата, като това същевременно ще бъде от полза за дългосрочната устойчивост на селското стопанство и други сектори, които разчитат на екосистемни услуги.

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме през 2024 г. и 2025 г. следните действия:

1. Да подаде своевременно средносрочния фискално-структурен план. В съответствие с изискванията на реформирания Пакт за стабилност и растеж да ограничи нетните разходи[23] през 2025 г. до процент, който е в съответствие с намаляването на дефицита по консолидирания държавен бюджет под референтната стойност по Договора от 3 % от БВП и запазването на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ на разумно равнище в средносрочен план. Да подобри ефективността на публичните разходи, включително чрез подобрена насоченост на социалните обезщетения, както и по-голяма прозрачност при инвестиционното планиране и по-широко използване на стандартизирани процедури за оценка и подбор на проекти. Да гарантира адекватността на бъдещите пенсионни обезщетения и устойчивостта на пенсионната система, включително чрез предприемането на мерки за увеличаване на ефективната възраст на пенсиониране и извършването на реформа на преференциалните пенсионни схеми.

2. Да засили административния капацитет за управление на плана за възстановяване и устойчивост, да ускори инвестициите и да поддържа импулса в изпълнението на реформите. Да се справи с възникващите забавяния, за да се даде възможност за непрекъснато, бързо и ефективно изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, като гарантира приключването на реформите и инвестициите до август 2026 г. Да ускори изпълнението на програмите на политиката на сближаване. В контекста на средносрочния им преглед да продължи да се съсредоточава върху договорените приоритети, при което да предприеме действия за по-добра подкрепа и интегриране на граждани на държави извън ЕС, като същевременно вземе предвид възможностите, предоставени от инициативата „Платформа за стратегически технологии за Европа“, за подобряване на конкурентоспособността.

3. Да предприеме стъпки за увеличаване на участието на групите в неравностойно положение на пазара на труда, включително чрез подобряване на качеството и достъпа до професионални дългосрочни грижи в домашни условия или в рамките на общността. Да насърчи конкуренцията в процедурите за възлагане на обществени поръчки, като ги направи по-ефективни и не толкова тромави, особено за МСП. Да оказва подкрепа на частните инвестиции чрез насърчаване на цифровизацията на дружествата.

---

[23] Съгласно член 2, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263 „нетни разходи“ означава публичните разходи след приспадане на разходите за лихви, дискреционните мерки по отношение на приходите, разходите по програми на Съюза, изцяло покрити от приходи от фондове на Съюза, националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза, цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица, както и еднократните и други временни мерки.

4. Да предприеме мерки за ускоряване на постепенното премахване на изкопаемите горива в сектора на топлофикацията чрез преминаване към енергия от възобновяеми източници. Да подобри политиките, свързани с опазването и устойчивото използване на водните ресурси, за да се гарантира дългосрочната устойчивост на отраслите, които разчитат на екосистемни услуги.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател