C/2024/6828

29.11.2024

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 21 oktober 2024

om Polens ekonomiska politik, budgetpolitik, sysselsättningspolitik och strukturpolitik

(C/2024/6828)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av 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 ([1]), särskilt artikel 3.3,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 ([2]), genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av unionen. I enlighet med prioriteringarna för den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken bidrar faciliteten till den ekonomiska och sociala återhämtningen och till genomförandet av hållbara reformer och investeringar, i synnerhet reformer och investeringar för att främja den gröna och den digitala omställningen och göra medlemsstaternas ekonomier mer resilienta. Den bidrar också till att stärka de offentliga finanserna och stimulera tillväxt och sysselsättning på medellång och lång sikt, förbättra den territoriella sammanhållningen inom unionen och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

(2) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 ([3]) (*REPowerEU-förordningen*), som antogs den 27 februari 2023, syftar till att fasa ut unionens beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta skulle bidra till energitrygghet och diversifiering av unionens energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Polen har lagt till ett nytt REPowerEU-kapitel i sin nationella återhämtnings- och resiliensplan för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås.

([1]) EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([3]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/435 av den 27 februari 2023 om ändring av förordning (EU) 2021/241 vad gäller REPowerEU-kapitel i planer för återhämtning och resiliens och om ändring av förordningarna (EU) nr 1303/2013, (EU) 2021/1060 och (EU) 2021/1755 samt direktiv 2003/87/EG (EUT L 63, 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Den 16 mars 2023 offentliggjorde kommissionen ett meddelande med titeln *EU:s konkurrenskraft på lång sikt – efter 2030* för att ge underlag för politiska beslut och skapa ramvillkor för ökad tillväxt. I meddelandet fastställs konkurrenskraft med avseende på nio ömsesidigt förstärkande faktorer. Bland dessa faktorer är tillgång till privat kapital, forskning och innovation, utbildning och kompetens samt en fungerande inre marknad de främsta politiska prioriteringarna för reformer och investeringar, för att ta itu med aktuella produktivitetsutmaningar och bygga upp långsiktig konkurrenskraft i unionen och dess medlemsstater. Den 14 februari 2024 offentliggjorde kommissionen ett meddelande med titeln *Årsrapport för 2024 om den inre marknaden och konkurrenskraften*. I det meddelandet beskrivs konkurrensförmågan hos och konkurrensutmaningarna för den europeiska inre marknaden, och den årliga utvecklingen mäts enligt de nio fastställda faktorerna för konkurrenskraft.

(4) Den 21 november 2023 antog kommissionen 2024 års årliga översikt över hållbar tillväxt, vilket utgjorde starten för 2024 års omgång av den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken. Den 22 mars 2024 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i 2024 års årliga översikt över hållbar tillväxt, som är inriktade på de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 21 november 2023 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 ([4]), även 2024 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Polen inte är en av de medlemsstater som kan påverkas eller riskerar att påverkas av obalanser och som skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet samt ett förslag till 2024 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Rådet antog rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet ([5]) (*2024 års rekommendation om euroområdet*) den 12 april 2024 och den gemensamma sysselsättningsrapporten den 11 mars 2024.

(5) Den 30 april 2024 trädde unionens nya ram för ekonomisk styrning i kraft. Ramen omfattar den nya förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning, rådets ändrade förordning (EG) nr 1467/97 ([6]) om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och rådets ändrade direktiv 2011/85/EU ([7]) om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Målen för den nya ramen för ekonomisk styrning är att främja sunda och hållbara offentliga finanser, hållbar och inkluderande tillväxt och resiliens genom reformer och investeringar, och förhindra alltför stora underskott i de offentliga finanserna. Den nya ramen för ekonomisk styrning främjar även nationellt egenansvar och har ett större fokus på ett medelfristigt perspektiv, i kombination med en mer effektiv och enhetlig övervakning. Varje medlemsstat ska lämna in en nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan till rådet och kommissionen. En nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan innehåller en medlemsstats åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och omfattar en planeringshorisont på fyra eller fem år, beroende på den nationella valperiodens längd. Nettoutgiftsbanan ([8]) i de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna ska uppfylla kraven i förordning (EU) 2024/1263, däribland kraven på att den offentliga skulden senast vid anpassningsperiodens slut förs in, eller hålls kvar, på en sannolikt nedåtgående bana, eller att den bibehålls på en sund nivå under 60 % av bruttonationalprodukten (BNP) och att den minskar och/eller håller underskottet i de offentliga finanserna under fördragets referensvärde på 3 % av BNP på medellång sikt. Om en medlemsstat åtar sig att genomföra ett antal relevanta reformer och investeringar i enlighet med kriterierna i förordning (EU) 2024/1263 kan anpassningsperioden förlängas med högst tre år. För att stödja utarbetandet av dessa nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer offentliggjorde kommissionen den 21 juni 2024 vägledning om den information som medlemsstaterna ska lämna i sina nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer och i sina årliga lägesrapporter. I enlighet med artiklarna 5 och 36 i förordning (EU) 2024/1263 översände kommissionen, i tillämpliga fall, referensbanor och teknisk information till medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska lämna in sina nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer senast den 20 september 2024, såvida inte medlemsstaten och kommissionen enas om att förlänga tidsfristen med en rimlig tidsperiod. I enlighet med de nationella rättsliga ramarna får medlemsstaterna diskutera sina utkast till medelfristiga

([4]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Rådets rekommendation av den 12 april 2024 om den ekonomiska politiken i euroområdet (EUT C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EGT L 209, 2.8.1997, s. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L 306, 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263. *Nettoutgifter* är 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.

planer med sina nationella parlament, be de oberoende finanspolitiska institutionerna att avge ett yttrande och samråda med arbetsmarknadens parter och andra nationella intressenter.

(6) Under 2024 fortsätter den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortsatt viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna bidrar till en effektiv hantering av alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020, 2022 och 2023 är lika relevanta för de återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.

(7) Den 3 maj 2021 lämnade Polen in sin nationella återhämtnings- och resiliensplan till kommissionen i enlighet med artikel 18.1 i förordning (EU) 2021/241. Kommissionen har med stöd av artikel 19 i förordning (EU) 2021/241 bedömt återhämtnings- och resiliensplanens relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och enhetlighet i enlighet med bedömningsriktlinjerna i bilaga V till den förordningen. Den 17 juni 2022 antog rådet sitt genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Polens återhämtnings- och resiliensplan ([9]), som ändrades den 8 december 2023 enligt artikel 18.2 i förordning (EU) 2021/241 för att uppdatera det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd samt för att inkludera REPowerEU-kapitlet ([10]). Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen antar ett beslut i enlighet med artikel 24.5 i förordning (EU) 2021/241 om att Polen på ett tillfredsställande sätt har uppnått de relevanta delmål och mål som anges i rådets genomförandebeslut. Om delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt måste delmål och mål som tidigare uppnåtts förbli uppnådda.

(8) Den 19 juni 2024 offentliggjorde kommissionen 2024 års landsrapport för Polen. Rapporten innehöll en bedömning av Polens framsteg avseende de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2023, och en utvärdering av landets genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. På grundval av denna analys konstaterades i landsrapporten brister i fråga om de utmaningar som inte eller endast delvis hade åtgärdats genom återhämtnings- och resiliensplanen, och även nya och framväxande utmaningar. I landsrapporten bedömdes också Polens framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och uppnåendet av unionens överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning samt framstegen med att uppnå Förenta nationernas mål för hållbar utveckling.

(9) Enligt uppgifter som validerats av Eurostat ökade Polens underskott i de offentliga finanserna från 3,4 % av BNP 2022 till 5,1 % 2023, samtidigt som den offentliga skulden ökade från 49,2 % av BNP i slutet av 2022 till 49,6 % i slutet av 2023. Såsom tillkännagavs i kommissionens meddelande av den 8 mars 2023 med titeln *Finanspolitisk vägledning för 2024*, tar kommissionen det första steget mot att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott på grundval av utfallet för 2023, i enlighet med gällande lagstiftning. Den 19 juni 2024 lade kommissionen fram en rapport i enlighet med artikel 126.3 i fördraget. I rapporten bedömdes Polens budgetläge utifrån det faktum att dess underskott i de offentliga finanserna 2023 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP. I rapporten drogs slutsatsen att kommissionen, mot bakgrund av denna bedömning och efter att ha beaktat ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande, som avgetts i enlighet med artikel 126.4 i fördraget, avser att i juli 2024 föreslå att ett förfarande vid alltför stora underskott inleds för Polen genom att föreslå att rådet antar ett beslut i enlighet med artikel 126.6 i fördraget om fastställande av att det föreligger ett alltför stort underskott i Polen.

(10) Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet ([11]) Polen att under 2023 säkerställa att ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en övergripande neutral finanspolitisk inriktning ([12]), med beaktande av ett fortsatt tillfälligt och riktat stöd till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Samtidigt rekommenderades Polen att vara redo att anpassa

([9]) ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1).

([10]) Rådets genomförandebeslut av den 8 december 2023 om ändring av genomförandebeslut av den 17 juni 2022 om godkännande av bedömningen av Polens återhämtnings- och resiliensplan (ST 15835/23 INIT och ST 15835/23 ADD 1).

([11]) Rådets rekommendation av den 12 juli 2022 om Polens nationella reformprogram 2022 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2022 (EUT C 334, 1.9.2022, s. 171).

([12]) Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas Polens potentiella produktionstillväxt på medellång sikt för 2023, som används för att mäta den finanspolitiska inriktningen, uppgå till 14,5 % i nominella termer, baserat på den potentiella produktionstillväxten på medellång sikt (tioårigt genomsnitt) och BNP-deflatorn för 2023.

de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Polen rekommenderades också att öka de offentliga investeringarna för den gröna och den digitala omställningen och för energitrygghet med beaktande av REPowerEU-initiativet, inbegripet med hjälp av faciliteten och andra unionsmedel. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen ([13]) under 2023 expansiv, 0,8 % av BNP, i en situation som präglas av hög inflation. Ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 gav ett i stort sett neutralt bidrag på 0,0 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen, vilket var i linje med rådets rekommendation av den 12 juli 2022. Det i stort sett neutrala bidraget från de nationellt finansierade primära löpande utgifterna berodde på minskningen med 1,2 procentenheter av kostnaden för (de riktade och oriktade) krisstödsåtgärderna för hushåll och företag som svar på de höjda energipriserna. Det var främst löne- och pensionsökningar inom den offentliga sektorn som låg bakom de ökade nationellt finansierade primära löpande utgifterna (exklusive åtgärder på inkomstsidan). Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten och andra unionsmedel uppgick till 1,5 % av BNP 2023. Nationellt finansierade investeringar uppgick till 3,8 % av BNP 2023, vilket var en årlig ökning med 0,8 procentenheter från 2022. Polen finansierade ytterligare investeringar genom faciliteten och andra unionsmedel, och upprätthöll de nationellt finansierade investeringarna. Polen finansierade offentliga investeringar i den gröna och den digitala omställningen och i energitrygghet, t.ex. stöd till överförings- och distributionsnät och utbyggnad av förnybar energi, i havsbaserade vindkraftverk och i energieffektiv renovering av byggnader samt grön och smart mobilitet. Dessa offentliga investeringar finansieras genom faciliteten och andra unionsmedel.

(11) Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer BNP i fasta priser att öka med 2,8 % 2024 och med 3,4 % 2025, och inflationen mätt genom det harmoniserade konsumentprisindexet (HIKP) kommer att uppgå till 4,3 % 2024 och 4,2 % 2025.

(12) I vårprognosen 2024 förväntar sig kommissionen ett underskott i de offentliga finanserna på 5,4 % av BNP 2024, medan den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP förväntas öka till 53,7 % till slutet av 2024. Ökningen av underskottet 2024 återspeglar främst höga utgifter för försvaret, lönehöjningar inom den offentliga sektorn och nya sociala förmåner. Enligt kommissionens beräkningar förväntas en expansiv finanspolitisk inriktning (2,4 % av BNP) under 2024.

(13) Utgifter uppgående till 1,0 % av BNP förväntas bli finansierade av icke återbetalningspliktigt stöd (*bidrag*) inom ramen för faciliteten under 2024, jämfört med 0,1 % av BNP 2023, enligt kommissionens vårprognos 2024. Utgifter som finansieras genom bidrag inom ramen för faciliteten kommer att möjliggöra kvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Polens offentliga saldo eller skuldsättning. Utgifter uppgående till 0,9 % av BNP förväntas bli finansierade genom lån från faciliteten under 2024, jämfört med 0 % av BNP 2023, enligt kommissionens vårprognos 2024.

(14) Den 14 juli 2023 rekommenderade ([14]) rådet Polen att säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter ([15]) under 2024 till högst 7,8 %. När medlemsstaterna genomförde sina budgetar för 2023 och utarbetade sina budgetar för 2024 uppmanades de att ta hänsyn till att kommissionen skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott på grundval av utfallet för 2023. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas Polens nationellt finansierade primära nettoutgifter öka med 12,8 % under 2024, vilket är mer än den rekommenderade maximala ökningstakten. Detta utgiftsöverskridande i förhållande till den maximala ökningstakt för nationellt finansierade primära nettoutgifter som rekommenderats motsvarar 2,0 % av BNP 2024. Det finns en risk för att detta inte kommer att överensstämma med rådets rekommendation.

(15) Rådet rekommenderade vidare Polen att vidta åtgärder för att avveckla krisstödsåtgärderna på energiområdet och att använda de besparingar som görs till följd av detta för att minska underskottet i de offentliga finanserna så snart som möjligt under 2023 och 2024. Rådet rekommenderade dessutom att om nya ökningar av energipriset skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder ska Polen säkerställa att sådana stödåtgärder är inriktade på att skydda utsatta hushåll

([13]) Den finanspolitiska inriktningen definieras som ett mått på den årliga förändringen i det underliggande saldot för de offentliga finanserna. Syftet är att bedöma den ekonomiska impuls som härrör från finanspolitiska åtgärder, både sådana som är nationellt finansierade och sådana som finansieras genom unionens budget. Den finanspolitiska inriktningen mäts som skillnaden mellan i) den potentiella tillväxten på medellång sikt och ii) förändringen i primära utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan (utan att beakta tillfälliga covid-19-relaterade krisåtgärder) och inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) inom ramen för faciliteten och andra unionsmedel. Ett negativt tecken på indikatorn motsvarar en expansiv finanspolitik medan ett positivt tecken på indikatorn motsvarar en kontraktiv finanspolitik.

([14]) Rådets rekommendation av den 14 juli 2023 om Polens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2023 (EUT C 312, 1.9.2023, s. 197).

([15]) Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter exklusive i) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, ii) ränteutgifter, iii) konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter och iv) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

och företag, att de är finanspolitiskt överkomliga och att de bevarar incitamenten till energibesparingar. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas budgetkostnaden netto ([16]) för krisstödsåtgärder på energiområdet uppgå till 0,6 % av BNP 2023 och förväntas uppgå till 0,5 % 2024 och till mindre än 0,1 % 2025. I synnerhet antas systemen för prisstopp på el och gas vara i kraft fram till juni 2024, medan pristaken antas vara i kraft fram till slutet av 2024 för el och gas och fram till juni 2025 för fjärrvärme ([17]). Om de besparingar som görs till följd av detta används för att minska underskottet i de offentliga finanserna på det sätt som rådet rekommenderat innebär detta en finanspolitisk anpassning på 0,2 % av BNP 2024, medan nationellt finansierade primära nettoutgifter ([18]) ger ett expansivt bidrag till finanspolitikens inriktning på 2,0 % av BNP det året. Krisstödsåtgärderna på energiområdet förväntas inte vara avvecklade så snart som möjligt under 2023 och 2024. Det finns en risk för att detta inte kommer att överensstämma med rådets rekommendation. Dessutom beräknas de besparingar som görs till följd av detta inte användas för att minska underskottet i de offentliga finanserna. Det finns en risk för att detta inte heller kommer att överensstämma med rådets rekommendation. Budgetkostnaden för krisstödsåtgärder på energiområdet som är inriktade på att skydda sårbara hushåll och företag beräknas uppgå till mindre än 0,1 % av BNP 2024 (0,2 % av BNP 2023), varav alla bevarar prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten.

(16) Rådet rekommenderade vidare Polen att bevara nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten och andra unionsmedel, särskilt för att främja den gröna och den digitala omställningen. Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer nationellt finansierade offentliga investeringar att öka från 3,8 % av BNP 2023 till 4,0 % av BNP 2024. Detta överensstämmer med rådets rekommendation. Offentliga utgifter som finansieras med inkomster i form av unionsmedel – däribland bidrag inom ramen för faciliteten – förväntas öka från 1,5 % av BNP 2023 till 1,9 % av BNP 2024.

(17) På grundval av de politiska åtgärder som är kända vid stoppdatumet för prognosen och vid oförändrad politik förutses i kommissionens vårprognos 2024 ett underskott i de offentliga finanserna på 4,6 % av BNP 2025. Minskningen av underskottet 2025 återspeglar främst en konjunkturuppgång och det faktum att energistödsåtgärderna upphör att gälla. Den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP förväntas öka till 57,7 % till slutet av 2025. Bortsett från de stora underskotten beror den ökade skuldkvoten i förhållande till BNP på stora kontanta förskottsbetalningar för investeringar i militär utrustning.

(18) Sociala förmåner prioriteras fortfarande inte i någon högre grad och det saknas medel för behovsprövning på hushållsnivå. Detta har lett till ett välfärdssystem med begränsad omfördelningsförmåga. Under 2023 höjdes de allmänna barnbidragen avsevärt och den trettonde pensionen bibehölls. När det gäller budgetdokumenten skulle insynen i pågående och planerade investeringar kunna förbättras. Det saknas en integrerad och heltäckande översikt över pågående investeringar och deras finansieringskällor, bland annat om medel utanför budgeten och statsägda företag. Även om sådan information finns tillgänglig i varierande utsträckning är den spridd mellan olika dokument, såsom fleråriga investeringsprogram och finansieringsplaner för statsägda företag eller medel utanför budgeten. Förfarandena för att bedöma och välja ut offentliga investeringsprojekt och genomföra efterhandsgranskningar är svaga. Standardiserade metoder för projektbedömning finns endast för unionsfinansierade investeringar, men kan tillämpas på alla större statligt finansierade investeringar. Förfarandena för projekturval varierar mellan ministerierna och baseras på typen av projekt och finansieringskällan. Det finns inga standardkriterier för urval och prioritering av projekt på central regeringsnivå.

(19) Polen hör till de länder i unionen där befolkningen åldras snabbast, vilket innebär att de demografiska trenderna kommer att påverka pensionssystemet på lång sikt. En fortsatt höjning av den faktiska pensionsåldern genom att säkerställa ett utbrett deltagande på arbetsmarknaden av äldre arbetstagare är avgörande för den ekonomiska tillväxten och de framtida pensionernas tillräcklighet. Prognoserna i 2024 års rapport om åldrande för Polen innebär den näst största minskningen av tillräckligheten, mätt som förhållandet mellan den genomsnittliga pensionen och den genomsnittliga bruttolönen vid pensionsåldern. Om tillräcklighetsförhållandet hölls nära den nuvarande nivån skulle de offentliga utgifterna öka med 4,6 procentenheter av BNP fram till 2070. Pensionsförmånerna för jordbrukare subventioneras till stor del av staten och uppgick till 0,6 % av BNP 2023, och metoden för att beräkna inbetalda försäkringsavgifter uppmuntrar inte en övergång till det allmänna pensionssystemet, vilket hindrar

([16]) Siffran anger den årliga budgetkostnaden för dessa åtgärder, inklusive inkomster och utgifter och, i tillämpliga fall, exklusive intäkter från skatter på energileverantörers oförutsedda vinster.

([17]) Åtgärder som enligt Polen fortsätter att gälla fram till slutet av 2024 antas i kommissionens vårprognos 2024 i princip ha en budgeteffekt även 2025.

([18]) Detta bidrag mäts som förändringen i offentliga primära utgifter, exklusive i) den stegvis ökande effekten på budgeten av diskretionära åtgärder på inkomstsidan, ii) engångsutgifter, iii) konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter samt iv) utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) inom ramen för faciliteten och andra unionsmedel, i förhållande till den genomsnittliga potentiella tillväxten i BNP i löpande priser på medellång sikt (10 år), uttryckt i procent av BNP i löpande priser.

arbetskraftens rörlighet mellan sektorerna. Polen genomförde en riktad åtgärd i sin återhämtnings- och resiliensplan för att uppmuntra människor att arbeta efter den lagstadgade pensionsåldern, men ytterligare insatser skulle behövas för att ta itu med utmaningen med de framtida pensionernas tillräcklighet och hållbarhet.

(20) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till den förordningen omfattar återhämtnings- och resiliensplanen ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. Dessa reformer och investeringar förväntas bidra till att effektivt ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som konstaterats i relevanta landsspecifika rekommendationer. Inom denna snäva tidsram är det viktigt att snabbt gå vidare med ett effektivt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att stärka Polens konkurrenskraft på lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. Om Polen ska kunna visa resultat avseende åtagandena i återhämtnings- och resiliensplanen senast till augusti 2026 är det mycket viktigt att Polen fortsätter med genomförandet av reformer och påskyndar investeringar genom att ta itu med relevanta utmaningar och samtidigt säkerställa en stark administrativ kapacitet. Att lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter, det civila samhället och andra berörda parter deltar på ett systematiskt sätt är fortsatt avgörande för att säkerställa ett brett egenansvar för ett framgångsrikt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen.

(21) Som en del av halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska programmen, i enlighet med artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 ([19]), är Polen skyldigt att se över varje program som får stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden+ (ESF+), Sammanhållningsfonden och Fonden för en rättvis omställning (FRO) senast i mars 2025, med beaktande av bland annat de utmaningar som konstaterades i de landsspecifika rekommendationerna 2024 liksom landets nationella energi- och klimatplan. Denna översyn utgör grunden för den slutgiltiga tilldelningen av unionsmedlen i varje program. Polen har gjort framsteg med genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen och den europeiska pelaren för sociala rättigheter, men det finns fortfarande utmaningar och de regionala skillnaderna mellan de östra regionerna och resten av landet har fortsatt att öka. Det är mycket viktigt att påskynda genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen. De prioriteringar som man kom överens om i programmen är fortfarande relevanta. Det är viktigt att Polen investerar i innovativ och smart ekonomisk omställning och stärker samarbetet mellan forskning och näringsliv. Åtgärder måste vidtas för att påskynda den gröna omställningen och övergången från kol, bland annat för att öka produktionen av ren energi, öka investeringarna i framställningen av nettonollteknik, minska energiförbrukningen och minska luftföroreningarna. Det är viktigt att investera i digitala och gröna färdigheter. De territoriella bristerna i tillgången till barnomsorg av hög kvalitet till överkomliga priser måste åtgärdas. Vid halvtidsöversynen av de sammanhållningspolitiska programmen är det särskilt viktigt att uppmärksamma investeringarna i stödsystemet för tredjelandsmedborgare och möjligheterna att stödja integrationen av dessa på ett heltäckande sätt, eftersom Polen har upplevt en aldrig tidigare skådad tillströmning av flyktingar från Ukraina. Polen skulle även kunna använda den europeiska plattformen för strategisk teknik, som inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/795 ([20]), för att stödja omvandlingen av sin ekonomi, särskilt när det gäller ren och resurseffektiv teknik.

(22) Utöver de ekonomiska och sociala utmaningar som omfattas av återhämtnings- och resiliensplanen och andra unionsmedel står Polen inför flera andra utmaningar som rör brist på arbetskraft, digitalisering av företag, offentlig upphandling, fjärrvärme och vattenförvaltning.

(23) Bristen på arbetskraft undergräver den polska ekonomins konkurrenskraft. År 2023 rapporterade 66 % av de polska arbetsgivarna att de hade svårt att tillsätta lediga tjänster, jämfört med 75 % i hela världen som rapporterade att de hade svårt att hitta de talanger som de behövde. Det är därför viktigt att öka deltagandet på arbetsmarknaden bland de grupper som har lägst sysselsättningsgrad, t.ex. personer med funktionsnedsättning (skillnaden i sysselsättning för personer med funktionsnedsättning uppgick till 31,3 procentenheter år 2022, långt över unionsgenomsnittet på 21,4 procentenheter) och kvinnor (under 2023 var skillnaden i sysselsättning mellan män och kvinnor i Polen i genomsnitt 11,8 procentenheter och 23,3 procentenheter för personer i åldern 55–64 år). Polen når inte upp till unionens mål för 2030 om att 51,7 % ska delta i vuxenutbildning, och landet ligger för närvarande på 20,3 %, vilket hindrar omställningen till sektorer som efterfrågar arbetskraft genom omskolning och kompetenshöjning. Systemet

([19]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/795 av den 29 februari 2024 om inrättande av den europeiska plattformen för strategisk teknik (STEP), och om ändring av direktiv 2003/87/EG och förordningarna (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 och (EU) 2021/241 (EUT L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

för långvarig vård och omsorg är dock underutvecklat och fortsätter att vara beroende av familjer, särskilt kvinnor, och av andra informella omsorgsgivare. Den formella hembaserade vården når bara 13 % av alla personer som är 65 år eller äldre och som är i behov av sådan vård, vilket är långt under unionsgenomsnittet (30 % 2022), samtidigt som behoven växer snabbt i takt med den åldrande befolkningen. Andelen personer som är 65 år eller äldre förväntas uppgå till 21,9 % 2030 och 29,1 % 2050. Att främja en ökad ekonomisk aktivitet bland informella omsorgsgivare, främst kvinnor, genom att förbättra tillgången till formell, hembaserad och samhällsbaserad långvarig vård och omsorg, kan öka deltagandet på arbetsmarknaden.

(24) Systemet för offentlig upphandling lider fortfarande av att så få företag inkommer med anbud. Detta leder till en hög andel förfaranden med ett enda anbud, på en nivå som varit exceptionellt hög under många år (54 % 2023 och över 50 % under de senaste fem åren). Trots förväntningarna åtgärdade lagen om offentlig upphandling som trädde i kraft i januari 2021 inte omedelbart de största bristerna. Det krävs därför en gedigen och omfattande analys av grundorsaken till det ihållande och växande problemet med svag konkurrens i den offentliga upphandlingen. En ytterligare stärkning av digitaliseringen av den offentliga upphandlingsprocessen och utveckling av utbildningsutbudet för små och medelstora företag bidrar till att hantera dessa utmaningar.

(25) Polen har utrymme att förbättra sina resultat i fråga om den digitala omställningen och att öka sitt bidrag till att uppnå unionens mål för det digitala decenniet. Samtidigt som framsteg har gjorts när det gäller digitaliseringen av offentliga tjänster släpar Polen efter när det gäller digitaliseringen av företag. Andelen polska små och medelstora företag med minst en grundläggande digital intensitetsnivå är 50 %, vilket är lägre än unionsgenomsnittet på 57,7 % (och unionens mål för 2030 är 90 %). Endast 24,7 % av företagen erbjuder särskild IKT-utbildning till sina inställda, som till följd av detta har bristfälliga digitala färdigheter. För att stärka tillväxtpotentialen i landets ekonomi och stimulera privata investeringar bör Polen underlätta tillgången till avancerad teknik, särskilt för små och medelstora företag, och stimulera uppstartsekosystem genom att förbättra tillgången till utbildning, tillhandahålla tekniskt och ekonomiskt stöd och uppmuntra kunskapsöverföring.

(26) Under det senaste årtiondet har Polens slutliga energianvändning ökat. 2022 var den 14,5 % högre än 2013, samtidigt som den i unionen som helhet minskade med 5,5 %. Om de senaste sex årens utveckling skulle fortsätta skulle Polen överskrida sitt energieffektivitetsmål med 28 %. 42 % av befolkningens värmebehov tillgodoses framför allt av fjärrvärmesystem, men dessa är fortfarande mycket beroende av kol. Någon tydlig plan för utfasning av fossila bränslen med ett verkligt energieffektivitetsperspektiv har dock ännu inte föreslagits. I den nuvarande politiken planeras en övergång till naturgas och biomassa, men en plan för minskade koldioxidutsläpp måste upprättas, där man prioriterar energieffektivitet, hållbara förnybara värmekällor och användning av spillvärme. Polen har genomfört en uppsättning nationella strategier för att främja renoveringen av bostadshus, inklusive större subventionssystem som finansieras inom ramen för planen för återhämtning och resiliens. Denna politik måste dock stärkas ytterligare och anpassas till unionens klimatmål för 2030. Det krävs därför riktade åtgärder för att minska koldioxidutsläppen från byggnader, med särskilt fokus på förbättrad energieffektivitet och minskade koldioxidutsläpp från fjärrvärmesystemen.

(27) Polen står inför utmaningar kopplade till anpassningen till klimatförändringarna, till exempel när det gäller risker för torka och översvämningar. Planen för återhämtning och resiliens omfattar åtgärder för att förbättra vattenhållningen i landsbygdsområden, men annan nationell politik på jordbruks-, skogsbruks- och vattenförvaltningsområdet lämpar sig fortfarande inte för att hantera klimatriskerna och klimatpåverkan. Bättre politisk samstämmighet skulle kunna uppnås genom närmare samordning mellan de olika institutioner som ansvarar för den relevanta politiken. Detta skulle kunna bidra till att genomföra hållbara lösningar såsom naturbaserade anpassningslösningar för att öka vattenförsörjningen och anpassa sig till klimatförändringarna samtidigt som man gynnar den långsiktiga hållbarheten inom jordbruket och andra sektorer som är beroende av ekosystemtjänster.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att 2024 och 2025 vidta följande åtgärder:

1. Lämna in den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen i tid. I linje med kraven i den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten, begränsa ökningen av nettoutgifterna 2025 ([21]) till en nivå som bland annat är förenlig med att minska underskottet i de offentliga finanserna i riktning mot fördragets referensvärde på 3 % av BNP och hålla den offentliga skulden på en sund nivå på medellång sikt. Förbättra de offentliga finansernas effektivitet, bland annat genom en

([21]) Enligt artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263 avses med *nettoutgifter*: offentliga utgifter efter avdrag för ränteutgifter, diskretionära åtgärder på inkomstsidan, utgifter för unionsprogram som till fullo motsvaras av inkomster i form av unionsmedel, nationella utgifter för samfinansiering av program som finansieras av unionen, konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsersättning samt engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

förbättrad inriktning på sociala förmåner samt ökad insyn i investeringsplaneringen och en mer utbredd användning av standardiserade förfaranden för projektbedömning och projekturval. Säkerställa tillräckliga framtida pensionsförmåner och förbättra pensionssystemets hållbarhet bl.a. genom att vidta åtgärder för att öka den faktiska pensionsåldern och genom att reformera förmånspensionssystemen.

2. Stärka den administrativa kapaciteten att förvalta planen för återhämtning och resiliens, påskynda investeringar och upprätthålla drivkraften i genomförandet av reformer. Åtgärda relevanta utmaningar för att möjliggöra ett fortsatt, snabbt och effektivt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, och säkerställa att reformer och investeringar är genomförda senast till augusti 2026. Påskynda genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen. Inom ramen för halvtidsöversynen av dessa program, fortsätta att fokusera på de överenskomna prioriteringarna samt vidta åtgärder för att ge bättre stöd till och integrera tredjelandsmedborgare på ett bättre sätt, samtidigt som de möjligheter som den europeiska plattformen för strategisk teknik erbjuder för att förbättra konkurrenskraften beaktas.

3. Vidta åtgärder för att öka mindre gynnade gruppers deltagande på arbetsmarknaden, bland annat genom att förbättra kvaliteten på och tillgången till formell hembaserad och samhällsbaserad långvarig vård och omsorg. Främja konkurrens i offentliga upphandlingsförfaranden och göra dessa förfaranden effektivare och mindre besvärliga, särskilt för små och medelstora företag. Stödja privata investeringar genom att främja digitaliseringen av företag.

4. Vidta åtgärder för att påskynda utfasningen av fossila bränslen inom fjärrvärmesektorn genom att ställa om till förnybar energi. Förbättra politiken för skydd och hållbar användning av vattenresurser för att säkerställa långsiktig hållbarhet för sektorer som är beroende av ekosystemtjänster.

Utfärdad i Luxemburg den 21 oktober 2024.

På rådets vägnar

NAGY I.

Ordförande