



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.5.2023
COM(2023) 621 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**om Polens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Polens
konvergensprogram 2023**

{SWD(2023) 621 final}

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2023

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

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

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 9.2,

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) 2021/241², genom vilken faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades, trädde i kraft den 19 februari 2021. Faciliteten för återhämtning och resiliens ger ekonomiskt stöd till medlemsstaterna för genomförandet av reformer och investeringar och utgör en finanspolitisk impuls som finansieras av EU. I enlighet med europeiska planeringsterminens prioriteringar bidrar den till den ekonomiska och sociala återhämtningen och till genomförandet av hållbara reformer och investeringar, i synnerhet 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 EU och stödja det fortsatta genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Det högsta ekonomiska bidraget per medlemsstat inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens uppdaterades den 30 juni 2022, i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EU) 2021/241.
- (2) Den 22 november 2022 antog kommissionen 2023 års årliga översikt över hållbar tillväxt³, vilket utgjorde starten på 2023 års europeiska planeringstermin. Den 23 mars

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

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).

³ COM(2022) 780 final.

2023 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i översikten kring de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 22 november 2022 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011 även 2023 års rapport om förvarningsmekanismen, enligt vilken Polen inte var en av de medlemsstater som kunde påverkas eller riskerade att påverkas av obalanser och skulle bli föremål för en fördjupad granskning. Kommissionen antog också en rekommendation till rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet, som rådet antog den 16 maj 2023, liksom förslaget till 2023 års gemensamma sysselsättningsrapport med en analys av genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningspolitiken och principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, som rådet antog den 13 mars 2023.

- (3) EU:s ekonomier uppvisar visserligen en anmärkningsvärd resiliens, men den geopolitiska situationen har fortfarande en negativ påverkan. EU står fullt solidariskt med Ukraina och därmed är EU:s ekonomiska och sociala agenda inriktad på att på kort sikt minska de negativa effekterna av energichocker, både för utsatta hushåll och företag, och på att på medellång sikt fortsätta satsningarna på den gröna och den digitala omställningen, stödja hållbar tillväxt för alla, skydda makroekonomisk stabilitet och öka resiliensen. Den är också starkt inriktad på att öka EU:s konkurrenskraft och produktivitet.
- (4) Den 1 februari 2023 lade kommissionen fram meddelandet *En industriplan i den gröna given för nettonollåldern*⁴ för att öka konkurrenskraften för EU:s nettonollindustri och stödja en snabb omställning till klimatneutralitet. Planen kompletterar de pågående insatserna inom ramen för den europeiska gröna given och REPowerEU. Målet med planen är att skapa bättre förutsättningar för att utöka EU:s tillverkningskapacitet vad gäller den nettonollteknik och de nettonollprodukter som behövs för att EU:s ambitiösa klimatmål ska uppnås, och även att säkerställa tillgång till relevanta kritiska råvaror, bland annat genom att diversifiera anskaffningen, exploatera geologiska resurser på lämpligt sätt i medlemsstaterna och maximera återvinningen av råvaror. Planen bygger på fyra pelare: ett förutsebart och förenklat regelverk, snabbare tillgång till finansiering, ökad kompetens och öppen handel för resilienta leveranskedjor. Den 16 mars 2023 lade kommissionen också fram meddelandet *EU:s konkurrenskraft på lång sikt, efter 2030*⁵, som är uppbyggt kring nio ömsesidigt förstärkande faktorer med målet att arbeta för ett tillväxtfrämjande regelverk. I meddelandet fastställs politiska prioriteringar i syfte att aktivt säkerställa strukturella förbättringar, välfokuserade investeringar och regleringsåtgärder för EU:s och dess medlemsstaters konkurrenskraft på lång sikt. Rekommendationerna nedan bidrar till att hantera dessa prioriteringar.
- (5) Europeiska planeringsterminen 2023 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett fullständigt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna är fortfarande viktigt för att de politiska prioriteringarna inom ramen för den europeiska planeringsterminen ska ge resultat, eftersom planerna behandlar alla eller en betydande del av de relevanta landsspecifika rekommendationer som utfärdats på senare år. De landsspecifika rekommendationerna från 2019, 2020 och 2022 är dessutom lika relevanta för återhämtnings- och resiliensplaner som granskats, uppdaterats eller ändrats i enlighet med artiklarna 14, 18 och 21 i förordning (EU) 2021/241.

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

- (6) REPowerEU-förordningen⁶ antogs den 27 februari 2023 och målet är att snabbt fasa ut EU:s beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta kommer att bidra till energitrygghet och diversifiering av EU:s energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringsskapaciteten och energieffektiviteten ökar. Med förordningen får medlemsstaterna möjlighet att lägga till ett nytt REPowerEU-kapitel i sina nationella återhämtnings- och resiliensplaner för att på så sätt finansiera viktiga reformer och investeringar som ska bidra till att målen för REPowerEU uppnås. Dessa kommer också att bidra till att öka konkurrenskraften för EU:s nettonollindustri enligt vad som anges i industriplanen i den gröna given för nettonollåldern, och till att hantera de energirelaterade landsspecifika rekommendationer som utfärdats till medlemsstaterna 2022 och, i förekommande fall, 2023. Med REPowerEU-förordningen införs en ny kategori icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd som görs tillgängligt för medlemsstaterna för att de ska kunna finansiera nya energirelaterade reformer och investeringar inom ramen för sina återhämtnings- och resiliensplaner.
- (7) Den 8 mars 2023 antog kommissionen ett meddelande med finanspolitisk vägledning för 2024. Det syftar till att stödja utarbetandet av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram och därigenom stärka samordningen av politiken⁷. Kommissionen erinrade om att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul kommer att avaktiveras i slutet av 2023 och efterlyste en finanspolitik under 2023–2024 som säkerställer en hållbar skuldsättning på medellång sikt och ökar den potentiella tillväxten på ett hållbart sätt. Medlemsstaterna uppmanades att i sina stabilitets- och konvergensprogram för 2023 ange hur deras finanspolitiska planer kommer att säkerställa att referensvärdet för underskottet på 3 % av BNP respekteras liksom en realistisk och kontinuerlig skuldminskning, eller att skulden ligger kvar på försiktiga nivåer på medellång sikt. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att fasa ut de nationella finanspolitiska åtgärder som införts för att skydda hushåll och företag mot energiprischocker, med början med de minst riktade åtgärderna. Kommissionen angav att om det skulle behövas en förlängning av stödåtgärderna på grund av ett förnyat energipristryck bör medlemsstaterna, i högre grad än vad som gjorts tidigare, rikta sådana åtgärder till utsatta hushåll och företag. Kommissionen föreslog att de finanspolitiska rekommendationerna skulle kvantifieras och differentieras och formuleras utifrån primära nettoutgifter så som föreslagits i dess meddelande om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning⁸. Alla medlemsstater rekommenderades att fortsätta att skydda nationellt finansierade investeringar och säkerställa att faciliteten för återhämtnings- och resiliens och andra EU-medel används på ett ändamålsenligt sätt, särskilt mot bakgrund av målen för den gröna och den digitala omställningen och resiliensen. Kommissionen angav att den kommer att föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023, i enlighet med gällande lagstiftning.
- (8) Den 26 april 2023 lade kommissionen fram lagstiftningsförslag för att genomföra en omfattande reform av reglerna för EU:s ekonomiska styrning. Huvudsyftet med

⁶ 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 återhämtnings- 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).

⁷ COM(2023) 141 final.

⁸ COM(2022) 583 final.

förslagen är att säkerställa en mer hållbar offentlig skuldsättning och att främja en hållbar och inkluderande tillväxt i samtliga medlemsstater genom reformer och investeringar. Förslagen innebär att medlemsstaterna får mer kontroll över utformningen av sina medelsiktiga planer samtidigt som det införs en striktare ordning för efterlevnadskontrollen för att se till att medlemsstaterna verkligen fullgör de åtaganden som de gjort i sina medelsiktiga finans- och strukturpolitiska planer. Målet är att avsluta lagstiftningsarbetet 2023.

- (9) 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 beslut om godkännande av bedömningen av återhämtnings- och resiliensplanen för Polen⁹. Delutbetalningarna ska verkställas på villkor att kommissionen fattar 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 angetts i rådets genomförandebeslut. För att delmålen och målen ska anses ha uppnåtts på ett tillfredsställande sätt får delmål och mål som tidigare uppnåtts inte ha upphävts.
- (10) Den 27 april 2023 lämnade Polen in sitt nationella reformprogram för 2023 och sitt konvergensprogram för samma år, i linje med den frist som fastställs i artikel 8.1 i förordning (EG) nr 1466/97. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas. I enlighet med artikel 27 i förordning (EU) 2021/241 ska Polens halvårsvisa rapporter om framstegen avseende målen i återhämtnings- och resiliensplanen också återspeglas i 2023 års nationella reformprogram.
- (11) Den 24 maj 2023 offentliggjorde kommissionen 2023 års landsrapport för Polen¹⁰. Den innehöll en bedömning av hur väl Polen hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2022, och en utvärdering av Polens genomförande av återhämtnings- och resiliensplanen. Utifrån 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 behandlades också Polens framsteg avseende genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter och med att uppnå EU:s överordnade mål för sysselsättning, kompetens och fattigdomsbekämpning, och även framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.
- (12) Baserat på uppgifter som bekräftats av Eurostat¹¹ ökade Polens offentliga underskott från 1,8 % av BNP 2021 till 3,7 % 2022, medan den offentliga skulden minskade från 53,6 % av BNP i slutet av 2021 till 49,1 % i slutet av 2022. Den 24 maj 2023 offentliggjorde kommissionen en rapport enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget¹². Rapporten behandlade Polens budgetläge utifrån det faktum att dess underskott i de offentliga finanserna 2022 överskred fördragets referensvärde på 3 % av BNP. I

⁹ Rådets genomförandebeslut av den 17 juli 2022 om godkännande av bedömningen av Polens återhämtnings- och resiliensplan (ST 9728/22; ST 9728/22 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 621 final.

¹¹ Eurostat, Euroindikatorer 47/2023 av den 21 april 2023.

¹² COM(2023) 631 final, 24.5.2023.

rapporten drogs slutsatsen att underskotts- och skuldkriterierna inte var uppfyllda. I linje med meddelandet av den 8 mars 2023¹³ föreslog kommissionen inte att några nya förfaranden vid alltför stora underskott skulle inledas under våren 2023. Kommissionen angav i stället att den skulle föreslå rådet att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2024 på grundval av utfallet för 2023. Polen bör beakta detta i genomförandet av sin budget 2023 och i utarbetandet av budgeten för 2024.

- (13) Saldot i de offentliga finanserna har påverkats av de finanspolitiska åtgärder som antagits för att begränsa den ekonomiska och sociala effekten av de ökade energipriserna. Under 2022 omfattade de intäktsminskande åtgärderna sänkta momssatser och punktskatter på energi och bränslen. Dessa intäktsminskande åtgärder omfattade kontantbidrag och ett tak för elpriserna för hushåll och gaskostnader för företag. Kommissionen uppskattar att nettobudgetkostnaderna för dessa åtgärder uppgår till 1,9 % av BNP 2022. Saldot i de offentliga finanserna har även påverkats av budgetkostnaderna för tillfälligt skydd för fördrivna personer från Ukraina, vilket uppskattas till 0,5 % av BNP 2022. Samtidigt minskade de uppskattade kostnaderna för tillfälliga nödatgärder med anledning av covid-19 till 0,7 % av BNP 2022, från 2,4 % 2021.
- (14) I sin rekommendation av den 18 juni 2021 rekommenderade rådet Polen¹⁴ att under 2022 följa en stödjande finanspolitisk inriktning, inbegripet den impuls som ges genom faciliteten för återhämtning och resiliens, samt att upprätthålla nationellt finansierade investeringar.
- (15) Enligt kommissionens uppskattningar var den finanspolitiska inriktningen¹⁵ 2022 stödjande, och låg på –3,0 % enligt rådets rekommendation. På rekommendation av rådet fortsatte Polen att stödja återhämtningen med investeringar som finansierades av faciliteten för återhämtning och resiliens. De utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder uppgick till 1,0 % av BNP 2022 (1,3 % av BNP 2021). Nationellt finansierade investeringar gav ett expansivt bidrag på 0,2 procentenheter till den finanspolitiska inriktningen¹⁶. Polen upprätthöll därför de nationellt finansierade investeringarna, i enlighet med rådets rekommendation. Samtidigt gav ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive nya åtgärder på inkomstsidan) ett expansivt bidrag på 2,3 procentenheter till den övergripande finanspolitiska inriktningen. Detta betydande expansiva bidrag omfattade den ytterligare effekten från åtgärderna för att begränsa de ekonomiska och sociala effekterna av de ökade energipriserna (en ytterligare nettobudgetkostnad på 1,9 % av BNP) liksom kostnaderna för att ge tillfälligt skydd åt

¹³ COM(2023) 141 final, 8.3.2023.

¹⁴ Rådets rekommendation av den 18 juni 2021 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2021, EUT C 304, 29.7.2021, s. 98.

¹⁵ Den finanspolitiska inriktningen mäts genom förändringen i primära utgifter (ej inräknat diskretionära åtgärder på inkomstsidan) och exklusive covid-19-relaterade tillfälliga krisåtgärder, men inbegripet utgifter som finansieras med icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den potentiella tillväxten på medellång sikt. För närmare uppgifter, se ruta 1 i de statistiska tabellerna över de offentliga finanserna.

¹⁶ Bidraget från andra nationellt finansierade kapitalutgifter gav ett expansivt bidrag på 0,8 procentenheter av BNP, som i stor utsträckning avseglade regeringens stöd till finansinstitut.

fördrivna personer från Ukraina (0,5 % av BNP). Polen kontrollerade därmed tillväxten i de nationellt finansierade löpande utgifterna på ett tillfredsställande sätt.

- (16) Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för budgetprognoserna i konvergensprogrammet är positivt för 2023 och därefter. Regeringen beräknar att BNP i fasta priser kommer att öka med 0,9 % 2023 och med 2,8 % 2024. Som jämförelse visar kommissionens vårprognos 2023 en något lägre real BNP-tillväxt på 0,7 % 2023 och en högre real BNP-tillväxt på 2,7 % 2024, vilket huvudsakligen beror på lägre ställda prognoser avseende bidraget från den inhemska efterfrågan.
- (17) I sitt stabilitetsprogram 2023 förväntar regeringen sig att det samlade underskottet kommer att öka till 4,7 % av BNP 2023. Ökningen 2023 beror huvudsakligen på ökade utgifter för försvar, hälso- och sjukvård, löner inom offentlig förvaltning och indexering av pensioner. Kostnaderna för åtgärderna för att begränsa de ekonomiska och sociala effekterna av de ökade energipriserna kommer även fortsättningsvis att vara höga. Enligt programmet väntas den offentliga skuldkvoten öka från 49,1 % i slutet av 2022 till 50,5 % 2023. I kommissionens vårprognos 2023 förutses ett offentligt underskott på 5,0 % av BNP för 2023. Denna siffra är högre än det underskott som beräknades i konvergensprogrammet, vilket huvudsakligen berodde på åtgärder för att ge stöd av undantagskaraktär till jordbrukare, som ännu inte angavs i programmet. I kommissionens vårprognos 2023 förutses en liknande offentlig skuldkvot på 50,5 % av BNP i slutet av 2023.
- (18) Saldot i de offentliga finanserna 2023 väntas även fortsatt att påverkas av de åtgärder som antagits för att begränsa de ekonomiska och sociala effekterna av de ökade energipriserna. De består främst av nya åtgärder, såsom system för prisstopp för el och gas samt bidrag till energiproducenter och energiintensiva industrier. Kostnaden för dessa åtgärder uppvägs delvis av skatt på energileverantörers exceptionella vinster, dvs. avgifter för gas- och elproducenter. Om dessa intäkter beaktas uppskattas nettobudgetkostnaden för stödåtgärderna till 1,7 % av BNP 2023 i kommissionens vårprognos 2023¹⁷. Merparten av åtgärderna 2023 verkar inte vara inriktade på de mest utsatta hushållen eller företagen och bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska energiefterfrågan och öka energieffektiviteten. Detta innebär att det belopp för riktade stödåtgärder som ska beaktas i bedömningen av efterlevnaden av de finanspolitiska rekommendationerna för 2023 i kommissionens vårprognos 2023 uppskattas till 0,2 % av BNP 2023 jämfört med 0,1 % av BNP 2022). Budgetkostnaderna för det tillfälliga skyddet av fördrivna personer från Ukraina uppskattas minska med 0,2 procentenheter av BNP jämfört med 2022. Saldot i de offentliga finanserna 2023 förväntas gynnas av utfasningen av de covid-19-relaterade tillfälliga krisåtgärderna med 0,7 % av BNP.
- (19) Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet¹⁸ Polen att under 2023 säkerställa att tillväxten i de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken¹⁹, 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. Polen bör vara redo att anpassa de löpande

¹⁷ Siffran motsvarar den årliga budgetkostnaden för dessa åtgärder, inbegripet löpande inkomster och utgifter liksom i förekommande fall åtgärder avseende kapitalutgifter.

¹⁸ 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*).

¹⁹ Enligt kommissionens vårprognos 2023 beräknas Polens potentiella produktionstillväxt på medellång sikt (10-årigt genomsnitt), som används för att mäta den finanspolitiska inriktningen, uppgå till 15,5 % i nominella termer.

utgifterna till 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 för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel.

- (20) I sin vårprognos 2023 förutser kommissionen en expansiv inriktning på finanspolitiken (−0,8 % av BNP) under 2023, i en situation med hög inflation. Detta följer på en expansiv inriktning på finanspolitiken under 2022 (−3,0 % av BNP). Samtidigt beräknas ökningen i nationellt finansierade primära löpande utgifter (exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan) under 2023 ge ett expansivt bidrag på 0,8 % till den finanspolitiska inriktningen. Detta omfattar den ökade kostnaderna för de riktade stödåtgärderna till de hushåll och företag som är mest utsatta för de höjda energipriserna, som har ökat med 0,1 % av BNP. Det inbegriper också lägre kostnader för att ge tillfälligt skydd åt personer som fördrivits från Ukraina (0,2 % av BNP). Det expansiva bidraget från nationellt finansierade primära löpande utgifter netto beror därför inte på det riktade stödet till de hushåll och företag som drabbas hårdast av de höjda energipriserna och till människor som flyr från Ukraina. Den expansiva tillväxten i de nationellt finansierade primära löpande utgifterna drivs av icke målinriktade energiåtgärder, höjda utgifter för försvar, hälso- och sjukvård och permanenta ökningar av lönerna i den offentliga förvaltningen samt sociala förmåner. Sammanfattningsvis är den uppskattade ökningstakten i nationellt finansierade primära löpande utgifter därför inte i överensstämmelse med rådets rekommendation. Utgifter som finansieras av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder förutses uppgå till 1,8 % av BNP 2023, medan nationellt finansierade investeringar förväntas ge ett kontraktivt bidrag på 0,2 procentenheter till den finanspolitiska inriktningen²⁰. Polen planerar därför att finansiera ytterligare investeringar genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, men de nationellt finansierade investeringarna förväntas inte upprätthållas. Landet planerar att finansiera offentliga investeringar för den gröna och den digitala omställningen och energisäkerhet inom områden som byggnaders energieffektivitet, land- och havsbaserad vindkraft, energilagring, modernisering av nät, vätgasproduktion och hållbar mobilitet, som finansieras av faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder.
- (21) Enligt stabilitetsprogrammet förväntas underskottet i de offentliga finanserna minska till 3,4 % av BNP 2024. Minskningen 2024 beror främst på upphävandet av stödåtgärderna i samband med energikrisen. Enligt programmet förväntas den offentliga förvaltningens skuldkvot att öka till 52,4 % i slutet av 2024. Utifrån de politiska åtgärder som var kända vid prognosens brytdatum förutses i kommissionens vårprognos 2023 ett underskott i de offentliga finanserna på 3,7 % 2024. Denna siffra är högre än det underskott som beräknades i programmet, vilket huvudsakligen beror på åtgärder som ännu inte angavs i programmet. I kommissionens vårprognos 2023 förutses en liknande offentlig skuldkvot på 53,0 % av BNP i slutet av 2024.
- (22) Enligt konvergensprogrammet kommer de flesta energistödåtgärderna att fasas ut 2024. Kommissionen förutsätter för närvarande en nettokostnad för energistödåtgärderna på 0,3 % av BNP 2024. Detta utgår från antagandet att inga nya prisökningar uppstår. De flesta av de energistödåtgärder som Polen för närvarande

²⁰

Övriga nationellt finansierade kapitalutgifter väntas ge ett kontraktivt bidrag på 0,6 procentenhet av BNP, vilket avspeglar effekten av upphävandet av det statliga stödet till finansinstitut 2022.

planerar att behålla 2024 verkar inte vara inriktade på utsatta hushåll eller företag och de bevarar inte fullt ut prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten.

- (23) Enligt rådets förordning EG nr 1466/97 krävs en årlig förbättring av det strukturella budgetsaldot mot det medelfristiga målet på 0,5 % av BNP som ett riktmärke²¹. Med beaktande av hållbarheten i de offentliga finanserna²² och behovet av att minska underskottet till under referensvärdet 3 % av BNP, skulle en förbättring av det strukturella saldot med minst 0,5 % av BNP 2024 vara lämplig. För att säkerställa en sådan förbättring bör ökningen i nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter²³ 2024 inte överstiga 7,8 %, vilket anges i denna rekommendation. Samtidigt bör de återstående energistödåtgärderna (som kommissionen för närvarande uppskattar till 1,7 % av BNP 2023) fasas ut, beroende på utvecklingen på energimarknaden, och med början med de minst riktade åtgärderna. De besparingar som detta ger bör användas för att minska det offentliga underskottet. Utifrån kommissionens uppskattningar skulle detta leda till en ökning av de primära nettoutgifterna som ligger under den rekommenderade högsta ökningen för 2024. Enligt kommissionens vårprognos 2023 är den uppskattade ökningstakten i nationellt finansierade primära löpande nettoutgifter 2023 således inte överensstämmande med rådets rekommendation. Om detta bekräftas skulle en mindre ökning av primära utgifter 2024 vara lämplig.
- (24) Om politiken inte ändras förutser kommissionen i sin vårprognos 2023 att de nationellt finansierade primära löpande nettoutgifterna kommer att öka med 5,6 % 2024, vilket är under den rekommenderade tillväxthastigheten. Den anpassning som kommissionen förutser i sin vårprognos är något mindre än besparingarna till följd av den fullständiga utfasningen av energistödåtgärderna, eftersom en del av energistödåtgärderna väntas gälla även under 2024.
- (25) Enligt programmet väntas den offentliga förvaltningens investeringar förbli stabila på 4,2 % av BNP 2024, dvs. på en liknande nivå som under 2023. I programmet anges reformer och investeringar som förväntas bidra till hållbara offentliga finanser och en hållbar och inkluderande tillväxt. Det handlar bland annat om reformer av det finanspolitiska ramverket, en reform som även ingår i återhämtnings- och resiliensplanen.
- (26) Konvergensprogrammet stakar ut en finanspolitisk kurs på medellång sikt till 2026. Enligt programmet förväntas underskottet i de offentliga finanserna minska till 2,9 % av BNP 2025 och ligga kvar på denna nivå 2026. Underskottet i de offentliga finanserna förväntas minska till under 3 % av BNP 2025. Enligt programmet väntas den offentliga skuldkvoten öka från 52,4 % i slutet av 2024 till 55,4 % 2026.

²¹ Jfr med artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 1466/97, som också innehåller ett krav på en anpassning på över 0,5 % av BNP för medlemsstater med en offentlig skuld som överstiger 60 % av BNP, eller som står inför mer betydande risker när det gäller den hållbara skuldsättningen.

²² Kommissionen uppskattar att Polen skulle behöva en genomsnittlig årlig ökning av det strukturella primärsaldot som en andel av BNP på 0,4 procentenheter för att uppnå en realistisk skuldminskning och att den offentliga skulden ligger på en betryggande nivå på medellång sikt. Denna uppskattning baserades på kommissionens höstprognos 2022. Utgångspunkten för denna uppskattning var det förväntade offentliga underskottet och skulden för 2024, som i sin tur utgick från antagandet att energistödåtgärderna skulle upphävas 2024.

²³ Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter exklusive diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive ränteutgifter samt utgifter för konjunkturell arbetslöshet.

- (27) Det finns stort utrymme för att förbättra effektiviteten när det gäller offentliga utgifter för sociala förmåner. Sociala förmåner prioriteras fortfarande inte i någon högre grad och det saknas medel för behovsprövning på hushållsnivå. En stor del av de offentliga utgifterna går till höginkomsthushåll, eftersom 20 % av de rikaste polackerna får samma offentliga kontantöverföringar som de 20 % fattigaste polackerna. Bättre riktning av förmånerna skulle leda till en mer effektiv användning av offentliga medel för att bekämpa fattigdom och hjälpa de mest behövande.
- (28) Den snabbt åldrande befolkningen medför utmaningar för det polska pensionssystemet. Det befintliga pensionssystemet förutsätter en pensionsålder som inte ökar trots att den genomsnittliga livslängden och antalet pensionsår ökar. Det nuvarande avgiftsbaserade pensionssystemet är finansiellt balanserat, men skulle leda till en stor minskning av framtida pensionsförmåner i förhållande till slutlönen. Detta skulle innebära att en stor andel av pensionärerna riskerar fattigdom. Kommissionens analys visar att Polen skulle behöva använda ytterligare 6,7 % av BNP fram till 2070 bara för att upprätthålla förmånerna nära den nuvarande nivån. Nyligen genomförda ändringar av det allmänna pensionssystemet och av de kostsamma speciella pensionssystemen har lett till mer generösa pensionsutbetalningar för dagens pensionärer. Detta har minskat incitamenten för att arbeta längre än fram till den förhållandevis låga pensionsåldern på 60 år för kvinnor och 65 år för män, och har ökat det åldersrelaterade utgiftstrycket.
- (29) I enlighet med artikel 19.3 b i förordning (EU) 2021/241 och kriterium 2.2 i bilaga V till samma förordning ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. På grund av det sena antagandet i juni 2022 har genomförandet av Polens återhämtnings- och resiliensplan försenats betydligt. Att stärka domstolars oberoende och opartiskhet och avhjälpa situationen för domare som påverkas av besluten från Högsta domstolens avdelning för disciplinmål i disciplinmål och mål om immunitet mot rättsliga förfaranden är en förutsättning för att kommissionen ska göra utbetalningar till landet och säkerställa unionens ekonomiska intressen, vilket skulle möjliggöra ett snabbt och stabilt genomförande av planen. Polen har börjat genomföra de viktigaste åtgärderna i återhämtnings- och resiliensplanen, bland annat reformer av den finanspolitiska ramen, hälso- och sjukvården, den digitala omställningen, energieffektivitet och arbetsmarknaden. Även om Polen inte officiellt har lämnat in tillägg till planen eller ett kapitel om REPowerEU pågår diskussioner med kommissionen. I enlighet med artikel 14.6 i förordning (EU) 2021/241 uttryckte Polen den 31 mars 2023 sin avsikt att begära 23 miljarder i ytterligare lånestöd från faciliteten för återhämtning och resiliens. Ett snabbt införande av det nya REPowerEU-kapitlet i återhämtnings- och resiliensplanen kommer att göra det möjligt att finansiera ytterligare reformer och investeringar till stöd för Polens strategiska mål på energiområdet och för den gröna omställningen. Ett systematiskt och ändamålsenligt deltagande av lokala och regionala myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra relevanta berörda parter och den övergripande kvaliteten på den sociala dialogen är fortsatt viktigt för att genomförandet av återhämtnings- och resiliensplanen ska lyckas, liksom annan ekonomisk politik och sysselsättningspolitik utanför planen, och för att säkerställa att fler känner ett egenansvar för den övergripande politiska agendan.
- (30) Kommissionen godkände alla Polens programplaneringsdokument för sammanhållningspolitiken 2022. Det är viktigt att gå vidare med ett snabbt genomförande av de sammanhållningspolitiska programmen i komplementaritet och

synergi med återhämtnings- och resiliensplanen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, om den gröna och den digitala omställningen ska lyckas, den ekonomiska och sociala resiliensen öka och en balanserad territoriell utveckling uppnås i Polen.

- (31) Förutom de ekonomiska och sociala utmaningar som tas upp i återhämtnings- och resiliensplanen står Polen inför ett antal ytterligare utmaningar med koppling till investeringsklimatet, energipolitiken och den gröna omställningen.
- (32) Rättssystemets oberoende, effektivitet och kvalitet är väsentliga beståndsdelar för ett stabilt och förutsägbart företagsklimat och gynnsamma förutsättningar för investeringar. Detta spelar en viktig roll för att uppnå hållbar ekonomisk tillväxt på medellång till lång sikt. Investeringsklimatet i Polen fortsätter att försämrats på grund av allvarliga farhågor relaterade till rättsstatsprincipen, bland annat rättsväsendets oberoende, vilka har bekräftats i domar från Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Den 15 februari 2023 väckte kommissionen dessutom talan mot Polen om överträdelser av EU-rätten från den polska författningsdomstolens sida samt i dess rättspraxis, överträdelser som särskilt ifrågasätter unionsrättens företrädare.
- (33) Polens energimix domineras kraftigt av fossila bränslen. Kol står för omkring 60 % av energimixen och förnybara energikällor svarade endast för 13 % 2021. Polen har slutat att importera naturgas från Ryssland sedan april 2022 och olja sedan februari 2023. Inverkan på landets energiförsörjning har minskat på grund av de senaste årens diversifieringsinsatser. Polen har minskat sina koldioxidutsläpp i en väsentligt lägre grad än andra EU-medlemsstater. Polen har fortfarande ett stort utrymme för att lösa rättsliga och administrativa hinder för att påskynda utbyggnaden av förnybara energikällor. Att öka energiproduktionen från förnybara energikällor är avgörande för att minska koldioxidutsläppen i den polska ekonomin och uppnå klimatneutralitet. För att frigöra potentialen hos förnybara energikällor måste Polen förbättra sina interna energiöverförings- och distributionsnät samt energilagringen och reformera sitt regelverk. Polen måste i synnerhet vidta åtgärder för att undanröja hindren för tillståndsförfaranden för förnybara energikällor. Dessa åtgärder bör inriktas på att i) påskynda inkludering av förnybara energikällor i fysiska planer, ii) inrätta fokusområden för förnybar energiproduktion, iii) ändra reglerna om tillstånd för nätanslutning, och iv) modernisera föråldrade och ineffektiva distributionsnät. Det krävs även ytterligare reformer för att i) ge industrin möjlighet att dra nytta av ren energi genom långsiktiga avtal om utbud och efterfrågan på energi, såsom energiköpsavtal, ii) avskaffa begränsningarna för energigemenskaperna och iii) främja utbyggnad av förnybar energi inom fjärrvärmesektorn.
- (34) Polens förbrukning av naturgas minskade med 13 % under perioden augusti 2022–mars 2023 jämfört med den genomsnittliga gasförbrukningen under samma period de föregående fem åren, vilket är något under minskningsmålet på 15 %. Polen uppmanas att öka sina ansträngningar för att tillfälligt minska efterfrågan på gas till den 31 mars 2024²⁴. Trots att ett antal åtgärder finns på plats för att begränsa energiefterfrågan, krävs ytterligare insatser för att förbättra energieffektiviteten, särskilt för bostadshus och fjärrvärmesystem. Den slutliga energianvändningen i Polen var 75,2 miljoner ton oljeekvivalenter (Mtoe) 2021, och användningen har ökat under det senaste årtiondet. Mer än hälften av energibehovet för bostadshus när det gäller uppvärmning tillgodoses för närvarande med kol, antingen genom direkt användning eller indirekt via fjärrvärme.

²⁴

Rådets förordning (EU) 2022/1369, rådets förordning (EU) 2023/706.

Bostadshus är dock fortfarande till stor del energiineffektiva och ger upphov till större investeringsbehov jämfört med andra EU-länder. Fjärrvärmesektorn behöver dessutom riktade reformer och ökade investeringar för att påskynda minskningen av koldioxidutsläpp, öka sin effektivitet och säkerställa långsiktig ekonomisk bärkraft.

- (35) Mellan 2005 och 2021 har utsläppen av växthusgaser från inhemsk transport i Polen förutom flyg ökat med 88,3 %, vilket står i skarp kontrast till den genomsnittliga minskningen på 7,5 % i EU. Även med de ytterligare åtgärder som ingår i Polens energi- och klimatplan beräknas växthusgasutsläppen från denna sektor 2030 fortfarande vara 56 % högre än 2005. Utöver reformerna och investeringarna i Polens återhämtnings- och resiliensplan krävs ytterligare insatser för att främja en hållbar kollektivtrafik. Elektrifieringen av den inhemska transporten måste gå hand i hand med minskningen av koldioxidutsläppen för att på ett ändamålsenligt sätt minska de sektorsvisa utsläppen.
- (36) Brist på arbetskraft och kompetens inom sektorer och yrken som är avgörande för den gröna omställningen, bland annat tillverkning, utbyggnad och upprätthållande av klimatneutral teknik skapar flaskhalsar i omställningen till en klimatneutral ekonomi. Utbildningssystem av hög kvalitet som tillgodoser föränderliga arbetsmarknadsbehov, och riktade kompetenshöjnings- och omskolningsåtgärder är viktiga för att minska kompetensbrister och främja inkludering och omfördelning på arbetsmarknaden. För att frigöra outnyttjad arbetskraft måste dessa åtgärder vara tillgängliga, framför allt för enskilda personer och i de sektorer och regioner som påverkas mest av den gröna omställningen. När det gäller den gröna omställningen i Polen har bristen på arbetskraft inom nyckelsektorer ökat de senaste åren, vilket även är kopplat till brist på relevanta kompetenser och skapar flaskhalsar i omställningen till en klimatneutral ekonomi. År 2022 angavs bristen på arbetskraft som en faktor som begränsade produktionen inom industrin (63,4 % företagen) och bygg- och anläggningssektorn (74,6 % av företagen).
- (37) Mot bakgrund av kommissionens bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2023, och dess yttrande²⁵ återspeglas i rekommendation 1 nedan.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Polen att 2023 och 2024 vidta följande åtgärder:

1. Avveckla de gällande energistödåtgärderna till slutet av 2023 och använda besparingarna från detta till att minska det offentliga underskottet. I händelse av nya energiprisökningar som kräver stödåtgärder bör Polen säkerställa att dessa åtgärder inriktas på att skydda utsatta hushåll och företag, att de är rimliga med hänsyn till de offentliga finanserna samt upprätthålla incitamenten för energibesparingar.

Säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter 2024 till högst 7,8 %.

Bevara nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett verkningsfullt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-fonder, särskilt för att främja den gröna och den digitala omställningen.

För perioden efter 2024, fortsätta att eftersträva en finanspolitisk strategi på medellång sikt med gradvis och hållbar konsolidering, i kombination med

²⁵

Enligt artiklarna 5.2 och 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

investeringar och reformer som leder till ökad hållbar tillväxt, för att uppnå en återhållsam offentligfinansiell ställning på medellång sikt.

Förbättra de offentliga finansernas effektivitet, bland annat genom bättre inriktning på sociala förmåner. Säkerställa tillräckliga framtida pensionsförmåner och ett hållbart pensionssystem genom att vidta åtgärder för att öka den faktiska pensionsåldern och genom att reformera förmånpensionssystemen.

2. Snarast uppfylla de obligatoriska delmålen och målen vad gäller skyddet av unionens ekonomiska intressen för att möjliggöra ett snabbt och stabilt genomförande av landets återhämtnings- och resiliensplan. Utan dröjsmål slutföra REPowerEU-kapitlet så att det snabbt kan börja genomföras. Fortsätta att snabbt genomföra de sammanhållningspolitiska programmen, i nära komplementaritet och synergi med återhämtnings- och resiliensplanen.
3. Förbättra investeringsklimatet, bland annat genom att säkra rättsväsendets oberoende.
4. Påskynda minskningen av koldioxidutsläpp och utbyggnaden av förnybar energi. Reformera regelverket för tillstånd till nätanslutning och för förnybara energikällor, inbegripet energigemenskaper, biometan och förnybar vätgas. Vidta åtgärder för att främja energibesparingar och minskningar av efterfrågan på gas. Skala upp investeringarna i energieffektiva byggnader och minska koldioxidutsläppen från värmeförsörjningen i fjärrvärmesystem för att ta itu med energifattigdomen. Ytterligare främja en hållbar kollektivtrafik. Öka de politiska insatserna i syfte att tillhandahålla och förvärva de färdigheter som krävs för den gröna omställningen.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*