



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.6.2024
COM(2024) 621 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

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

RÅDETS REKOMMENDATION

om Polens ekonomiska politik, socialpolitik, sysselsättningspolitik, strukturpolitik och budgetpolitik

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 1466/97¹, 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) 2021/241², 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.
- (2) REPowerEU-förordningen³ antogs den 27 februari 2023 och målet är att fasa ut EU:s beroende av import av ryska fossila bränslen. Detta bidrar till energitrygghet och

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

diversifiering av EU:s energiförsörjning, samtidigt som användningen av förnybar energi, energilagringsskapaciteten 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.

- (3) Den 16 mars 2023 lade kommissionen fram ett meddelande, *EU:s konkurrenskraft på lång sikt – efter 2030*⁽⁴⁾, som ska ligga till grund för politiska beslut och skapa ramvillkor för ökad tillväxt. I meddelandet fastställs nio ömsesidigt förstärkande faktorer som bidrar till ökad konkurrenskraft. Bland dessa faktorer är tillgång till privat kapital, forskning och innovation, utbildning och kompetens samt den inre marknaden de främsta politiska prioriteringarna för reformer och investeringar, för att ta itu med aktuella produktivitetssutmaningar och bygga upp långsiktig konkurrenskraft i EU och dess medlemsstater. Den 14 februari 2024 följdes detta meddelande av kommissionens årsrapport om den inre marknaden och konkurrenskraften⁵. I rapporten beskrivs de starka sidorna av och utmaningarna för EU:s inre marknad, 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 tillväxt⁶, vilket utgjorde starten för 2024 års omgång av den europeiska planeringsterminen. Den 22 mars 2024 godkände Europeiska rådet prioriteringarna i översikten kring de fyra principerna för konkurrenskraftig hållbarhet. Den 21 november 2023 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, 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 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 12 april 2024, liksom förslaget till 2024 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 11 mars 2024.
- (5) Den 30 april 2024 trädde EU:s nya ram för ekonomisk styrning i kraft. Ramen omfattar Europaparlamentets och rådets nya förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och om multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97. Dessutom omfattar ramen den ändrade förordning (EG) nr 1467/97 om genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott och det ändrade direktiv 2011/85/EU om medlemsstaternas budgetramverk⁷. Målen med den nya ramen är en hållbar offentlig skuldsättning och en hållbar tillväxt för alla genom en gradvis konsolidering av de offentliga finanserna samt reformer och investeringar. Ramen främjar nationellt egenansvar och har ett större fokus på ett medelfristigt perspektiv, i kombination med

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>).

⁴ COM(2023) 168 final.

⁵ COM(2024) 77 final.

⁶ COM(2023) 901 final.

⁷ Rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och klargörande av genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj>) och rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024 om ändring av direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj>).

en effektivare och mer enhetlig övervakning. Varje medlemsstat ska lämna in en nationell medelfristig finans- och strukturpolitisk plan till rådet och kommissionen. De nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna innehåller en medlemsstats åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar och omfattar en planeringshorisont på fyra eller fem år, beroende på valperiodens längd i medlemsstaten. Nettoutgiftsbanan⁸ i de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna bör 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 ligger kvar på en sund nivå under 60 % av BNP, och att få ned och/eller hålla det offentliga underskottet under referensvärdet 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 får anpassningsperioden förlängas med högst tre år. För att stödja utarbetandet av dessa planer kommer kommissionen att den 21 juni 2024 ge medlemsstaterna vägledning om planernas innehåll och de efterföljande årliga lägesrapporter som de kommer att behöva lämna in och kommer, i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) 2024/1263, att översända teknisk vägledning om de finanspolitiska anpassningarna till dem (referensbanor och teknisk information, i tillämpliga fall). Medlemsstaterna bör lämna in sina medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer senast den 20 september 2024, såvida inte medlemsstaten och kommissionen enas om att förlänga tidsfristen med en rimlig tidsperiod. Medlemsstaterna bör se till att deras nationella parlament involveras och att oberoende finanspolitiska institutioner, arbetsmarknadens parter och andra nationella berörda parter konsulteras, i lämplig utsträckning.

- (6) Europeiska planeringsterminen 2024 fortsätter att utvecklas i takt med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens. 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 dessutom relevanta även för 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 beslut om godkännande av bedömningen av Polens återhämtnings- och resiliensplan⁹, som ändrades den 8 december 2023 enligt artikel 18.2 i förordning (EU)

⁸ Nettoutgifter enligt definitionen i artikel 2 i rådets förordning (EU) 2024/1263 av den 29 april 2024 (EUT L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj>). Med nettoutgifter avses 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.

⁹ Rådets genomförandebeslut av den 17 juni 2022 om godkännande av bedömningen av Polens återhämtnings- och resiliensplan (9728/22).

2021/241 för att uppdatera det högsta ekonomiska bidraget för icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd samt för att inkludera REPowerEU-kapitlet¹⁰. 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.

- (8) Den 19 juni 2024 offentliggjorde kommissionen 2024 års landsrapport för Polen¹¹. Rapporten innehöll en bedömning av hur väl Polen hade lyckats med de relevanta landsspecifika rekommendationer som rådet antog mellan 2019 och 2023, och en utvärdering av landets 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 samt framstegen med att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling.
- (9) På grundval av uppgifter som validerats av Eurostat¹² ökade Polens underskott i de offentliga finanserna från 3,4 % av BNP 2022 till 5,1 % 2023, medan den offentliga skuldkvoten steg från 49,2 % av BNP i slutet av 2022 till 49,6 % i slutet av 2023. Såsom tillkännagavs i den finanspolitiska vägledningen för 2024¹³ tar kommissionen det första steget mot att inleda underskottsbaserade förfaranden vid alltför stora underskott på basis av utfallsdata för 2023 i linje med gällande regelverk. Den 19 juni 2024 antog kommissionen en rapport i enlighet med artikel 126.3 i EUF-fördraget¹⁴. I rapporten bedömdes Polens budgetläge utifrån det faktum att dess underskott i de offentliga finanserna 2023 överskred referensvärdet 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 enligt artikel 126.4 i EUF-fördraget, avser att i juli föreslå att ett förfarande vid alltför stora underskott inleds för Polen genom att rekommendera rådet att anta ett beslut enligt artikel 126.6 om fastställande av att det föreligger ett alltför stort underskott.
- (10) Den 12 juli 2022 rekommenderade rådet¹⁵ Polen att under 2023 säkerställa att ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna är i linje med en neutral inriktning på politiken¹⁶, 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 rekommenderades dock ändå stå redo att

¹⁰ Rådets genomförandebeslut av den 8 december 2023 om ändring av rådets genomförandebeslut av den 17 juni 2022 om godkännande av bedömningen av Polens återhämtnings- och resiliensplan (15835/23). SWD(2024) 621 final.

¹² Eurostats euroindikatorer, 22.4.2024.

¹³ COM(2023) 141 final.

¹⁴ Rapport från kommissionen utarbetad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

¹⁵ 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).

¹⁶ Baserat på kommissionens vårprognos 2024 uppskattas Polens potentiella produktionstillväxt på medellång sikt 2023, som används för att mäta den finanspolitiska inriktningen, till 14,5 % i nominella termer, baserat på den genomsnittliga tioåriga reala potentiella tillväxttakten och BNP-deflatorn 2023.

anpassa de löpande utgifterna efter den föränderliga situationen. Polen rekommenderades även 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. Enligt kommissionens beräkningar var den finanspolitiska inriktningen¹⁷ 2023 expansiv, med 0,8 % av BNP, mot bakgrund av den höga inflationen. Ökningen av de nationellt finansierade primära löpande utgifterna (ej inräknat diskretionära inkomståtgärder) under 2023 gav ett i stort sett neutralt bidrag på 0,0 % av BNP till den finanspolitiska inriktningen, vilket är i linje med rådets rekommendation. Det i stort sett neutrala bidraget från nationellt finansierade primära löpande utgifter berodde på de minskade kostnaderna för (riktade och oriktade) krisstödsåtgärder till hushåll och företag med anledning av de höjda energipriserna (med 1,2 procentenheter av BNP). Det var främst löne- och pensionsökningar inom den offentliga sektorn som låg bakom de ökade nationellt finansierade primära löpande utgifterna (ej inräknat åtgärder på inkomstsidan). Utgifter som finansierades med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel uppgick till 1,5 % av BNP 2023. Nationellt finansierade investeringar uppgick till 3,8 % av BNP under 2023, med en årlig ökning på 0,8 procentenheter jämfört med 2022. Polen finansierade ytterligare investeringar genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, 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, som finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel.

- (11) Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer BNP i fasta priser att öka med 2,8 % 2024 och med 3,4 % 2025 samt HIKP-inflation att uppgå till 4,3 % 2024 och 4,2 % 2025.
- (12) Enligt kommissionens vårprognos 2024 väntas ett underskott i de offentliga finanserna på 5,4 % av BNP för 2024 medan den offentliga skulden i förhållande till BNP beräknas öka till 53,7 % i slutet av 2024. Ökningen av underskottet 2024 återspeglar främst höga utgifter för försvaret, lönehöjningar inom offentlig sektor och nya sociala förmåner. Enligt kommissionens beräkningar väntas den finanspolitiska inriktningen bli expansiv med 2,4 % av BNP 2024.
- (13) Utgifter på 1,0 % av BNP kommer finansieras genom icke återbetalningspliktigt stöd (bidrag) från faciliteten för återhämtning och resiliens 2024, jämfört med 0,1 % av BNP 2023, enligt kommissionens vårprognos 2024. Utgifter som finansieras genom bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att möjliggöra högkvalitativa investeringar och produktivitetshöjande reformer utan att ha någon direkt inverkan på Polens offentliga saldo och skuldsättning. Utgifter på 0,9 % av BNP

¹⁷ Den finanspolitiska inriktningen definieras som ett mått på den årliga förändringen i underliggande saldot för de offentliga finanserna. Den syftar till att bedöma den ekonomiska impulsen från finanspolitiken, både den som finansieras nationellt och den som finansieras genom EU:s 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) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra unionsmedel. Ett negativt (positivt) tecken på indikatorn motsvarar en expansiv (kontraktiv) finanspolitik.

förväntas bli finansierade genom lån från faciliteten för återhämtning och resiliens 2024, jämfört med 0 % av BNP 2023, enligt kommissionens vårprognos 2024.

- (14) Den 14 juli 2023 rekommenderade rådet Polen att säkerställa en försiktig finanspolitik, särskilt genom att begränsa den nominella ökningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter¹⁸ under 2024 till högst 7,8 %. När medlemsstaterna genomför sina budgetar för 2023 och utarbetar 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. Detta riskerar att inte 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 det offentliga underskottet så snart som möjligt under 2023 och 2024. Rådet angav dessutom att om nya energiprishöjningar skulle kräva nya eller fortsatta stödåtgärder bör Polen säkerställa att de är inriktade på att skydda sårbara hushåll och företag, att de ryms inom budgeten och att de inte påverkar incitamenten till energibesparingar. Enligt kommissionens vårprognos 2024 beräknas nettobudgetkostnaden¹⁹ för krisstödsåtgärderna på energiområdet uppgå till 0,6 % av BNP år 2023 och väntas uppgå till 0,5 % år 2024 och mindre än 0,1 % år 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 fjärrvärme²⁰. Om de besparingar som görs till följd av detta används för att minska det offentliga underskottet på det sätt som rådet rekommenderat innebär detta en finanspolitisk anpassning på 0,2 % av BNP år 2024, medan nationellt finansierade primära nettoutgifter²¹ ger ett expansivt bidrag till den finanspolitiska inriktningen på 2,0 % av BNP det året. Krisstödsåtgärderna på energiområdet förväntas inte vara avvecklade så snart som möjligt under 2023 och 2024. Detta riskerar att inte överensstämma med rådets rekommendation. Dessutom beräknas inte de besparingar som görs till följd av detta att användas för att minska det offentliga underskottet. Detta riskerar också att inte 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 år 2024 (0,2 % år 2023), varav alla bevarar prissignalen för att minska efterfrågan på energi och öka energieffektiviteten.

¹⁸ Primära nettoutgifter definieras som nationellt finansierade utgifter efter avdrag för i) diskretionära åtgärder på inkomstsidan, ii) ränteutgifter, iii) utgifter för konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter och iv) engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

¹⁹ Siffran anger den årliga budgetkostnaden för dessa åtgärder, inklusive inkomster och utgifter och, i tillämpliga fall, exklusive intäkter från skatter på energileverantörers oförutsedda vinster.

²⁰ Åtgärder som enligt Polen fortsätter att gälla fram till slutet av 2024 förväntas i kommissionens vårprognos 2024 i princip ha en budgeteffekt även 2025.

²¹ 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) från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel, i förhållande till den genomsnittliga potentiella tillväxten i BNP i löpande priser på medellång sikt (tio år), uttryckt i procent av BNP i löpande priser.

- (16) Rådet rekommenderade²² vidare Polen att även upprätthålla nivån på nationellt finansierade offentliga investeringar och säkerställa ett effektivt utnyttjande av bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens och andra EU-medel för att i synnerhet främja den gröna och den digitala omställningen. Enligt kommissionens vårprognos 2024 kommer nationellt finansierade offentliga investeringar att öka till 4,0 % av BNP under 2024 (från 3,8 % av BNP 2023). Detta överensstämmer med rådets rekommendation. Offentliga utgifter som finansieras med inkomster i form av EU-medel – däribland bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens – förväntas under 2024 öka till 1,9 % av BNP, från 1,5 % av BNP år 2023.
- (17) Baserat på 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 skulden i förhållande till BNP väntas ökat till 57,7 % i slutet av 2025. Bortsett från de stora underskotten beror den ökade skulden 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 EU-finansierade 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 EU-länder 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 arbetskraftens rörlighet mellan sektorerna. Polen genomförde en riktad åtgärd i sin

²² Rådets rekommendation om Polens nationella reformprogram 2023 med avgivande av rådets yttrande om Polens konvergensprogram 2023 (EUT C 312, 1.9.2023, s. 197).

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 samma förordning ska återhämtnings- och resiliensplanen omfatta ett stort antal ömsesidigt förstärkande reformer och investeringar som ska vara genomförda senast 2026. De 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 planen, inbegripet REPowerEU-kapitlet, för att stärka Polens konkurrenskraft på lång sikt genom den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som social rättvisa säkerställs. För att fullgöra åtagandena i planen senast i augusti 2026 är det viktigt att Polen fortsätter att genomföra reformer och påskyndar investeringarna genom att ta itu med de förseningar som uppstår 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 del av halvtidsöversynen av sammanhållningspolitiken, i enlighet med artikel 18 i förordning (EU) 2021/1060, är Polen skyldigt att se över varje program senast 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 slutliga tilldelningen av de EU-medel som ingår i varje program. Polen har gjort framsteg i genomförandet av sammanhållningspolitiken och den europeiska pelaren för sociala rättigheter, men utmaningar kvarstår 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 medborgare från länder utanför EU 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 kunna använda den europeiska plattformen för strategisk teknik 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 EU-medel står Polen inför flera andra utmaningar som rör bristen på arbetskraft, digitaliseringen 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, samtidigt som 75 % 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 EU-genomsnittet 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 EU:s mål för 2030 om att 51,7 % ska delta i vuxenutbildning, och landet ligger för närvarande på 20,3 %, vilket står i vägen för omställningen till sektorer som efterfrågar arbetskraft genom omskolning och kompetenshöjning. Systemet 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 EU-genomsnittet (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 EU:s 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 61 %, vilket är lägre än EU-genomsnittet på 69 % (och EU:s mål för 2030 är 90 %). Endast 18 % av företagen erbjuder sina anställda särskild IKT-utbildning, som till följd av detta har låg digital kompetens. 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 EU 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 EU:s 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 god tid. I linje med kraven i den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten begränsa ökningen av nettoutgifterna²³ 2025 till en nivå som är förenlig med att hålla den offentliga bruttoskulden på en realistisk nedåtgående bana på medellång sikt och minska det offentliga underskottet mot fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Förbättra de offentliga finansernas effektivitet, bland annat genom en förbättrad inriktning på sociala förmåner samt ökad insyn i investeringsplaneringen och en mer utbredd användning av standardiserade förfaranden för projektbedömning och projektureval. Säkerställa tillräckliga framtida pensionsförmåner och ett hållbart pensionssystem bl.a. genom att vidta åtgärder för att öka den faktiska pensionsåldern och genom att reformera förmånpensionssystemen.
2. Stärka den administrativa kapaciteten att förvalta faciliteten för återhämtning och resiliens, påskynda investeringar och upprätthålla drivkraften i genomförandet av reformer. Ta itu med framväxande förseningar för att möjliggöra ett fortsatt, snabbt och effektivt genomförande av planen för återhämtning och resiliens, inklusive REPowerEU-kapitlet, för att säkerställa att reformer och investeringar har slutförts senast i augusti 2026. Påskynda genomförandet av de sammanhållningspolitiska programmen. Inom ramen för halvtidsöversynen fortsätta att fokusera på de överenskomna prioriteringarna samt vidta åtgärder för att ge bättre stöd till och integrera medborgare från länder utanför EU på ett bättre sätt, samtidigt som man beaktar de möjligheter som den europeiska plattformen för strategisk teknik erbjuder för att förbättra konkurrenskraften.

²³ Enligt artikel 2.2 i förordning (EU) 2024/1263 är 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.

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 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 Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*