



Bruxelles, den 23.5.2022
COM(2022) 622 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Polens nationale reformprogram 2022 og med Rådets udtalelse om Polens
konvergensprogram 2022**

{SWD(2022) 622 final} - {SWD(2022) 640 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Polens nationale reformprogram 2022 og med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram 2022

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/241⁵ om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten trådte i kraft den 19. februar 2021. Genopretnings- og resiliensfaciliteten yder finansiel støtte til gennemførelse af reformer og investeringer og bidrager således med en finanseffekt finansieret af Unionen. Den bidrager til den økonomiske genopretning og til gennemførelsen af bæredygtige og vækstfremmende reformer og investeringer, navnlig til fremme af den grønne og den digitale omstilling, og vil samtidig styrke modstandsdygtigheden og den potentielle vækst i medlemsstaternes økonomier. Den hjælper også med at skabe mere holdbare offentlige finanser og styrke væksten og jobskabelsen på mellemlang og lang sigt. Det endelige maksimale bidrag for hver medlemsstat inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten blev i overensstemmelse med artikel 18, stk. 2, i forordning (EU) 2021/241 ajourført den [XX] juni 2022.
- (2) Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2022 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til bekræftelsen på det sociale topmøde i Porto i maj 2021 af det fælles tilsagn om at fortsætte gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Det Europæiske Råd godkendte prioriteterne i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022 den 25. marts 2022. Den 24. november 2021 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr.

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Polen ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse². Samme dato vedtog Kommissionen forslaget til den fælles rapport om beskæftigelsen 2022, der indeholder en analyse af gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelsen og principperne for den europæiske søjle for sociale rettigheder, og som blev vedtaget af Rådet den 14. marts 2022.

- (3) Ruslands invasion af Ukraine i kølvandet på den globale pandemi har ændret den geopolitiske og økonomiske situation betydeligt. Invasionens indvirkning på medlemsstaternes økonomier har bl.a. kunnet mærkes gennem højere energi- og fødevarerpriser og svagere vækstudsigter. De højere energipriser, der allerede blev observeret i 2021, presser især de mest sårbare husholdninger, som er ramt eller risikerer at blive ramt af energifattigdom. EU oplever også en hidtil uset tilstrømning af personer, der flygter fra Ukraine. I den forbindelse blev direktivet om midlertidig beskyttelse den 4. marts 2022 taget i brug for første gang med henblik på at give fordrevne personer fra Ukraine ret til lovligt ophold i EU samt adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet, sundhedsydelser, bolig og sociale sikringsordninger. Det er særlig relevant for Polen, at der er stillet ekstraordinær støtte til rådighed gennem initiativet om samhørighedsaktionen for flygtninge i Europa (CARE) og mulighed for yderligere forfinansiering gennem programmet om genopretningsbistand til samhørighed og til områder i Europa (REACT-EU) med henblik på hurtigt at imødekomme behovet for at modtage og integrere personer, der flygter fra Ukraine.
- (4) Under hensyntagen til en økonomisk og geopolitisk situation i hastig udvikling genoptages den brede samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken inden for det europæiske semester i 2022, idet forløbet også tilpasses gennemførelseskravene i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten som skitseret i den årlige undersøgelse af bæredygtig vækst 2022. Gennemførelsen af de vedtagne genopretnings- og resiliensplaner spiller en vigtig rolle for opfyldelsen af målene for samordning af den økonomiske politik under det europæiske semester, eftersom planerne indeholder foranstaltninger til at håndtere alle eller en betydelig del af de relevante landespecifikke henstillinger, der blev udstedt i forbindelse med semesterforløbet i 2019 og 2020. De landespecifikke henstillinger fra 2019 og 2020 er fortsat yderst relevante for genopretnings- og resiliensplaner, der er blevet revideret, ajourført eller ændret i henhold til artikel 14, 18 og 21 i forordning (EU) 2021/241, hvilket gælder for alle landespecifikke henstillinger, der blev udstedt før datoen for den modificerede plan.
- (5) Den generelle undtagelsesklausul har været aktiveret siden marts 2020³. I sin meddelelse af 3. marts 2021⁴ indtog Kommissionen den holdning, at beslutningen om, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat skal anvendes, bør træffes som led i en overordnet vurdering af økonomiens tilstand med niveauet for den økonomiske aktivitet i Unionen eller i euroområdet sammenlignet med niveauet før krisen (ultimo 2019) som det bærende kvantitative kriterie. Den øgede usikkerhed og de alvorlige nedadrettede risici for de økonomiske udsigter som følge af krig i

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25).

³ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet om aktivering af stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul
Bruxelles (COM(2020) 123 final af 20.3.2020).

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet – Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion, Bruxelles (COM(2021) 105 final af 3.3.2021).

Europa samt de hidtil usete stigninger i energipriserne og de vedvarende forstyrrelser af forsyningskæderne berettiger, at stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul fortsat er aktiveret i hele 2023.

- (6) Ifølge den fremgangsmåde, der følges i Rådets udtalelse af 18. juni 2021 om konvergensprogrammet 2021, bestemmes den finanspolitiske kurs i øjeblikket bedst ud fra ændringen i primære udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden), idet der ses bort fra kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19, mens udgifter finansieret med ikkertilbagebetalingspligtig støtte (tilskud) fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler medtages, i forhold til den potentielle vækst på mellemlang sigt⁵. I forbindelse med undersøgelsen af, om den nationale finanspolitik er forsvarlig, og om sammensætningen heraf bidrager til en bæredygtig genopretning i overensstemmelse med den grønne og den digitale omstilling, lægges der foruden den overordnede finanspolitiske kurs også vægt på udviklingen i de nationalt finansierede⁶ primære løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden og kriserelaterede midlertidige nødforanstaltninger i forbindelse med covid-19) samt i investeringerne.
- (7) Den 2. marts 2022 vedtog Kommissionen en meddelelse, som udstikker overordnede finanspolitiske retningslinjer for 2023 med henblik på at hjælpe medlemsstaterne med at forberede deres stabilitets- og konvergensprogrammer og dermed styrke den politiske samordning⁷. På grundlag af de makroøkonomiske udsigter i vinterprognosen 2022 bemærkede Kommissionen, at det forekommer hensigtsmæssigt at gå fra en samlet set understøttende finanspolitisk kurs i 2020-2022 til en overvejende neutral samlet finanspolitisk kurs i 2023, samtidig med at der udvises parathed til at reagere på udviklingen i den økonomiske situation. Kommissionen meddelte, at de finanspolitiske henstillinger for 2023 fortsat bør differentieres mellem medlemsstaterne under hensyntagen til eventuelle afsmittende virkninger mellem landene. Kommissionen opfordrede medlemsstaterne til at følge disse retningslinjer i deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Kommissionen forpligtede sig til nøje at overvåge den økonomiske udvikling og tilpasse sine politiske retningslinjer efter behov og senest som led i forårspakken inden for rammerne af det europæiske semester i slutningen af maj 2022.
- (8) For så vidt angår de finanspolitiske retningslinjer, som blev udstukket den 2. marts 2022, tager de finanspolitiske henstillinger for 2023 hensyn til den forværrede økonomiske situation, den øgede usikkerhed og yderligere nedadrettede risici og den højere inflation sammenlignet med vinterprognosen. Den finanspolitiske reaktion skal derfor tage sigte på at forøge de offentlige investeringer i grøn og digital omstilling og energisikkerhed og på at opretholde købekraften i de mest sårbare husholdninger med henblik på at afbøde virkningerne af energiprisstigningerne og begrænse inflationspresset fra anden runde-effekter ved hjælp af målrettede og midlertidige foranstaltninger; finanspolitikken skal forblive fleksibel, så den kan tilpasses de hurtigt skiftende omstændigheder, og den skal i de enkelte lande afpasses efter deres

⁵ Skønnene vedrørende den finanspolitiske kurs og dens komponenter i denne henstilling stammer fra skøn foretaget af Kommissionen på basis af de antagelser, der ligger til grund for Kommissionens forårsprognose 2022. Kommissionens skøn over den potentielle vækst på mellemlang sigt omfatter ikke de positive virkninger af reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge den potentielle vækst.

⁶ Dvs. ikke finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten eller andre EU-midler.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet: Finanspolitiske retningslinjer for 2023, Bruxelles (COM(2022) 85 final af 2.3.2022).

finanspolitiske og økonomiske situation, herunder med hensyn til eksponering for krisen og tilstrømningen af fordrevne personer fra Ukraine.

- (9) Den 29. april 2022 fremlagde Polen sit nationale reformprogram 2022 og den 28. april 2022 sit konvergensprogram 2022 i overensstemmelse med fristen i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1466/97. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen. Det nationale reformprogram 2022 afspejler i overensstemmelse med artikel 27 i forordning (EU) 2021/241 også Polens halvårslige rapportering om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanen.
- (10) Den 23. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen landerapporten for Polen 2022⁸. Heri foretages der en vurdering af Polens fremskridt med hensyn til at gennemføre de relevante landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget af Rådet i 2019, 2020 og 2021. Rapporten indeholder også en vurdering af Polens fremskridt med gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder og opfyldelse af EU's overordnede mål vedrørende beskæftigelse, færdigheder og fattigdomsbekæmpelse samt af fremskridtene med gennemførelsen af FN's mål for bæredygtig udvikling.
- (11) Den 23. maj 2022 offentliggjorde Kommissionen en rapport i medfør af artikel 126, stk. 3, i TEUF. I rapporten redegøres der for budgetsituationen i Polen eftersom landets offentlige underskud oversteg traktatens referenceværdi på 3 % af BNP i 2022. I rapporten blev det konkluderet, at underskudskriteriet ikke var opfyldt. I overensstemmelse med meddelelsen af 2. marts 2022 foreslog Kommissionen ikke at indlede en ny procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2022, men vil i efteråret 2022 revurdere, om det muligvis skal foreslås at indlede en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt underskud.
- (12) Den 20. juli 2020 henstillede Rådet, at Polen i 2020 og 2021 skulle træffe alle nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte den efterfølgende genopretning. Det henstillede også, at Polen skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det. Ifølge data valideret af Eurostat faldt Polens offentlige underskud i 2021 fra 6,9 % af BNP i 2020 til 1,9 % i 2021. Polens finanspolitiske reaktion understøttede den økonomiske genopretning i 2021, mens de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger steg fra at udgøre 4,5 % af BNP i 2020 til 2,7 % i 2021. De foranstaltninger, som Polen har truffet i 2021, er i overensstemmelse med Rådets henstilling af 20. juli 2020. De diskretionære budgetforanstaltninger, som regeringen traf i 2020 og 2021, var hovedsagelig enten af midlertidig karakter eller opvejet af udlignende foranstaltninger. Ifølge data valideret af Eurostat udgjorde den offentlige gæld 53,8 % af BNP i 2021.
- (13) Det makroøkonomiske scenario, der ligger til grund for de budgetmæssige fremskrivninger i konvergensprogrammet 2022, er realistisk. Regeringen forventer en realvækst i BNP på 3,8 % i 2022 og 3,2 % i 2023. Til sammenligning forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 en lavere realvækst i BNP på 3,7 % i 2022 og 3,0 % i 2023, hovedsagelig som følge af en forventet højere inflation, som forventes at påvirke det private forbrug og investeringerne negativt, samt et lavere bidrag fra nettoeksporten. I sit konvergensprogram for 2022 forventer regeringen, at det samlede underskud vil stige til 4,3 % af BNP i 2022 og falde til 3,7 % i 2023. Stigningen i 2022 afspejler primært høje omkostninger til bistand til fordrevne

⁸ SWD(2022)622 final.

personer fra Ukraine, foranstaltninger vedrørende høje energipriser og en stor skattereform (the Polish Deal). Ifølge programmet forventes den offentlige gældskvote at falde til 52,1 % i 2022 og til 51,5 % i 2023. På grundlag af de politiske foranstaltninger, der var kendt på skæringsdatoen for prognosen, forventes der ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 et offentligt underskud i 2022 og 2023 på henholdsvis 4,0 % og 4,4 % af BNP. Hvad 2022 angår er dette lavere end det underskud, der blev fremskrevet i stabilitetsprogrammet 2022, primært på grund af et højere forventet nominelt BNP. Hvad 2023 angår, er det forventede underskud højere end i konvergensprogrammet, primært på grund af lavere indtægter og den forventede stigning i udgifterne til fordrevne personer fra Ukraine. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 vil den offentlige gældskvote være lidt lavere og udgøre 50,8 % i 2022 og 49,8 % i 2023. Forskellen skyldes den forventet højere inflation og forskellige antagelser om stock-flow-tilpasninger i 2023.

Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås den potentielle produktionsvækst på mellemlang sigt (gennemsnit over 10 år) at være på 3,4 %. Dette skøn tager dog ikke højde for virkningerne af de reformer, der indgår i genopretnings- og resiliensplanen, og som kan øge Polens potentielle vækst.

- (14) I 2022 udfasede regeringen de foranstaltninger, der blev truffet som reaktion på covid-19-krisen, således at de midlertidige nødhjælpsforanstaltninger forventes at falde fra at udgøre 2,7 % af BNP i 2021 til 0,0 % i 2022. Det offentlige underskud påvirkes af de foranstaltninger, der er vedtaget for at imødegå de økonomiske og sociale virkninger af stigningen i energipriserne, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 anslås til 1,0 % af BNP i 2022 og forventes udfaset i 2023⁹. Disse foranstaltninger består hovedsagelig af nedsættelser af indirekte skatter på energiforbrug og sociale overførsler til fattige husholdninger. Foranstaltningerne er blevet bebudet som midlertidige. Hvis energipriserne fortsat er høje i 2023, kan nogle af disse foranstaltninger imidlertid videreføres. Nogle af disse foranstaltninger, navnlig de generelle nedsættelser af moms/punktafgifter, er ikke målrettede. Det offentlige underskud påvirkes også af omkostningerne ved at tilbyde midlertidig beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine, som ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 forventes at udgøre 0,6 % af BNP i 2022 og 0,8 % i 2023¹⁰.
- (15) Den 18. juni 2021 henstillede Rådet, at Polen¹¹ i 2022 tilstræber en understøttende finanspolitisk kurs, som omfatter finanseffekten af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og opretholder nationalt finansierede investeringer. Det henstillede også, at Polen, når den økonomiske situation tillader det, skulle føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, og samtidig skulle øge investeringerne med henblik på at løfte vækstpotentialet.

⁹ Tallene viser størrelsen af de årlige budgetomkostninger ved disse foranstaltninger, som blev iværksat i efteråret 2021, herunder løbende indtægter og udgifter samt — hvis det er relevant — kapitaludgiftsforanstaltninger.

¹⁰ Det samlede antal personer, der er fordrevet fra Ukraine til EU forventes gradvist at nå op på 6 millioner ved udgangen af 2022, og deres geografiske fordeling anslås på grundlag af størrelsen af den eksisterende diaspora, den modtagende medlemsstats relative befolkningsstørrelse og den faktiske fordeling af fordrevne personer fra Ukraine på tværs af EU pr. marts 2022. Med hensyn til budgetudgifterne pr. person er skønnene baseret på Kommissionens Fælles Forskningscenters Euromod-mikrosimuleringsmodel, hvor der tages hensyn til både de kontantoverførsler, som de fordrevne personer kan have ret til, og naturalydelse som uddannelse og sundhedspleje.

¹¹ Rådets henstilling af 18. juni 2021 med Rådets udtalelse om Polens konvergensprogram for 2021 (EUT C 304 af 29.7.2021, s. 98).

- (16) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2022 og de oplysninger, der er indeholdt i Polens konvergensprogram 2022, forventes den finanspolitiske kurs i 2022 at være understøttende med -3,4 % af BNP som henstillet af Rådet¹². Polen agter at støtte genopretningen ved at udnytte genopretnings- og resiliensfaciliteten til at finansiere yderligere investeringer som henstillet af Rådet. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at stige med 0,1 procentpoint af BNP i forhold til 2021¹³. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et ekspansivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,3 procentpoint i 2022¹⁴. Polen planlægger derfor at opretholde nationalt finansierede investeringer som henstillet af Rådet. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) i 2022 at indebære et ekspansivt bidrag på 2,7 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette betydelige ekspansive bidrag omfatter den yderligere virkning af foranstaltningerne til afhjælpning af de økonomiske og sociale følger af stigningen i energipriserne (1,0 % af BNP) samt omkostningerne ved at tilbyde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,6 % af BNP), mens et nyt plejetilskud til små børn (the Family Care Capital) også forventes at bidrage til væksten i de løbende nettoudgifter (0,1 % af BNP). På indtægtssiden forventes nedsættelsen af den personlige indkomstskattesats under "the Polish Deal" (0,7 % af BNP) og selskabsskattesatsen (0,1 % af BNP) også at bidrage til den ekspansive finanspolitiske kurs. Den højere stigning i forbrugerpriserne i forhold til BNP-deflatoren forventes at påvirke det ekspansive bidrag fra nationalt finansierede primære løbende udgifter i 2022 ved at øge det udgifterne til det offentlige forbrug af varer og tjenester.
- (17) I Kommissionens forårsprognose 2022 forventes den finanspolitiske kurs i 2023 at ligge på +1,7 % af BNP under antagelse af en uændret politik¹⁵. Polen forventes fortsat at anvende tilskuddene fra genopretnings- og resiliensfaciliteten i 2023 til at finansiere yderligere investeringer til støtte for genopretningen. Det positive bidrag til den økonomiske aktivitet fra udgifter finansieret med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-midler forventes at stige med 0,1 procentpoint i forhold til 2022. Nationalt finansierede investeringer skønnes at indebære et kontraktivt bidrag til den finanspolitiske kurs på 0,3 procentpoint af BNP i 2023¹⁶. Samtidig ventes væksten i nationalt finansierede primære løbende udgifter (ekskl. nye foranstaltninger på indtægtssiden) i 2023 at indebære et kontraktivt bidrag på 1,4 procentpoint til den samlede finanspolitiske kurs. Dette omfatter virkningen af udfasningen af foranstaltningerne til afhjælpning af stigningen i energipriserne (0,9 % af BNP) samt yderligere omkostninger ved at yde midlertidig beskyttelse til fordrevne personer fra Ukraine (0,2 % af BNP).
- (18) Ifølge konvergensprogrammet 2022 forventes det offentlige underskud gradvist at falde til 3,1 % af BNP i 2024 og til 2,5 % i 2025. Det offentlige underskud ventes

¹² Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

¹³ Der er tale om Kommissionens fremskrivninger. Kommissionen har endnu ikke vurderet Polens genopretnings- og resiliensplan.

¹⁴ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et ekspansivt bidrag på 0,4 procentpoint af BNP, hvilket omfatter overførsler til den polske udviklingsbank (BGK).

¹⁵ Hvis indikatoren er negativ (positiv), betyder det, at væksten i de primære udgifter ligger over (under) den økonomiske vækst på mellemlang sigt, hvilket er tegn på en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitik.

¹⁶ Andre nationalt finansierede investeringsudgifter skønnes at indebære et kontraktivt bidrag på 0,1 procentpoint af BNP.

dermed at falde til under 3 % af BNP i 2025. Der gives dog ingen oplysninger om de planlagte understøttende konsolideringsforanstaltninger. Ifølge programmet vil den offentlige gældskvotefalde inden 2025, nærmere bestemt til 51,0 % i 2024 og 49,7 % i 2025. På grundlag af Kommissionens analyse forekommer der at være en mellemhøj risiko for, at gælden er uholdbar på mellemlang sigt.

- (19) Den igangværende reform af budgetsystemet forventes, når den er fuldt gennemført, at forbedre udgiftseffektiviteten ved at tackle langvarige svagheder i budgetprocessen. Disse omfatter komplekse og forældede budgetklassificeringer, suboptimal registrering af oplysninger, mangel på reel mellemfristet planlægning og udgiftsoversigternes manglende direkte indvirkning på budgetprocessen. Polens offentlige finanser forventes at komme under opadgående pres på lang sigt, navnlig på grund af befolkningens aldring. Disse faktorer forstærker behovet for nye redskaber til at styrke udgiftsstyringen, herunder en regelmæssig vurdering af effektiviteten. Men under pandemien blev hovedparten af udgifterne til covid-19-foranstaltningerne kanaliseret via en særlig fond styret af en udviklingsbank og via et finansielt instrument uden for budgettet. Mens dette gav myndighederne mere fleksibilitet med hensyn til styringen af de kriserelaterede udgifter og gjorde det muligt at undgå at overstige de konstitutionelle niveauer for statsgæld, begrænsede det også den parlamentariske kontrol med udgifterne og offentlighedens adgang til rettidig information om de offentlige udgifter.
- (20) Polen er et af de lande i EU, der oplever den hurtigste aldring af befolkningen, og på lang sigt vil demografiske tendenser påvirke pensionssystemet. Det nuværende bidragsdefinerede pensionssystem gør systemet finansielt afbalanceret, men tager ikke hensyn til tilstrækkeligheden af fremtidige ydelser. På grund af den lave faktiske pensionsalder, stigende forventet levealder og en række andre aspekter af systemet vil de fremtidige pensionsydelser dog falde kraftigt i forhold til slutlønnen. Dette betyder, at en stor del af pensionisterne risikerer fattigdom. Kommissionens analyse viser, at Polen for blot at opretholde det nuværende ydelsesniveau vil skulle bruge yderligere 6,7 % af BNP i 2070. De vigtigste udfordringer i det polske pensionssystem vedrører den lave faktiske pensionsalder og de særlige pensionsordninger (f.eks. for landbrugere, uniformerede tjenester), som er dyre og stiller deres medlemmer bedre end personer i det generelle system.
- (21) Polen fremlagde sine programmeringsdokumenter vedrørende samhørighedspolitikken¹⁷ den 15. december 2021. Polen vil i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 tage hensyn til de relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med programmeringen af midlerne under samhørighedsfondene for perioden 2021-2027. Dette er en forudsætning for at øge effektiviteten og få størst mulig merværdi af den finansielle støtte, der modtages via samhørighedsfondene, og samtidig fremme koordineringen, komplementariteten og sammenhængen mellem disse fonde og Unionens øvrige instrumenter og fonde. En vellykket gennemførelse af programmerne vedrørende samhørighedspolitikken kræver også, at flaksehalesene for investeringer til

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1060 af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik. EUT L 231 af 30.6.2021, s. 159.

støtte for den grønne og den digitale omstilling og en afbalanceret territorial udvikling fjernes.

- (22) Arbejdsløsheden i Polen er den laveste nogensinde, men arbejdsmarkedsdeltagelsen er fortsat begrænset for nogle grupper. For børn under tre år er indskrivningsprocenten i formel børnepasning fortsat blandt de laveste i EU, og den begrænsede adgang til børnepasning forhindrer kvinder i at træde ind på arbejdsmarkedet. Derudover betyder manglen på støtte til langtidspleje og den lave pensionsalder, at arbejdsmarkedet mister arbejdskraft. Ulighederne på arbejdsmarkedet påvirker også personer med handicap, ældre og lavtuddannede, som oplever beskæftigelsesgrader under de respektive EU-gennemsnit. Mens der er observeret et konstant fald i antallet af atypiske kontrakter i de seneste år, fortsætter ansættelser på midlertidige kontrakter og som selvstændig med lave sociale ydelser med at påvirke unge og lavtuddannede arbejdstagere, hvilket øger risikoen for utilstrækkelige pensioner for disse grupper i fremtiden.
- (23) Polens uddannelsessystem er fortsat udfordret med hensyn til kvalitet og inklusivitet. Disse udfordringer er blevet forstærket af pandemien med lange perioder med fjernlæring. Digitale færdigheder er utilstrækkelige blandt lærere, elever og den almindelige befolkning. Samtidig er IKT-udstyr og konnektivitet fortsat ikke i tilstrækkelig grad tilgængelig for skoler og husholdninger med børn. Kvaliteten af lærernes grunduddannelse er utilstrækkelig. Derudover er lærernes lønninger relativt lave i forhold til OECD-standarder. Dette påvirker professionens finansielle attraktivitet og bidrager sammen med manglende professionel udvikling til betydelig personalemangel. Den store tilgang af fordrevne personer fra Ukraine kræver en betydelig indsats inden for uddannelsesområdet. Betydelige mismatches mellem færdigheder og arbejdsmarkedets behov fører til personalemangel, hvilket understreges af de problemer, arbejdsgivere har med at besætte ubesatte stillinger.
- (24) De samlede udgifter til sundhedspleje i forhold til BNP er med 6,5 % fortsat lave sammenlignet med et EU-gennemsnit på 9,9 % i 2019. Det polske sundhedssystem bygger i overdreven grad på hospitaler, som lider under en stadig dårligere finansiell situation, manglende kvalitetsvurdering og mangler på ledelsesniveau. Primær- og ambulant pleje er underudnyttet. De medicinske professioners begrænsede attraktivitet bidrager til personalemangel. Antallet af læger og sygeplejersker pr. 1 000 indbyggere (henholdsvis 2,4 og 5,1) er blandt de laveste i EU. Det primære plejesystem er underbemandet og dets tjenester er overbelastet. Dets potentiale er fortsat underudnyttet, hvilket overbelaster højere plejeniveauer. Selv om e-sundhedstjenester bidrager til at adressere nogle af de udfordringer, som sundhedssystemet står over for, er udviklingen af dem indtil videre begrænset.
- (25) En væsentlig del af de sociale udgifter tager ikke hensyn til forskellige indkomstniveauer, hvilket efterlader plads til bedre målretning. Nogle sociale udgifter er ikke målrettede og behovsvurderet, hvilket f.eks. gælder for den supplerende engangsydelse, der udbetales årligt til pensionister. Samtidig er socialsikringsdækningen for personer, der arbejder på civile kontrakter, begrænset, hvilket gør denne gruppe mere sårbar. Selv om den andel af befolkningen, der risikerer at ende i fattigdom, er fortsat med at falde fra 21 % i 2016 til 17 % i 2020, er der fortsat udfordringer. Særlig en gruppe ældre personer vil være udsat for en stigende risiko for at ende i fattigdom. Dette vil i særlig grad påvirke kvinder på grund af deres kortere karrierer, som resulterer i lavere fremtidige pensionsydelse. Bedre målretning af ydelserne, eksempelvis gennem en mere udbredt anvendelse af en behovsvurderet tilgang, vil medføre en mere effektiv anvendelse af de offentlige

ressourcer i forbindelse med bekæmpelse af fattigdom og støtte til dem, der har det største behov.

- (26) Polen vil i stigende grad skulle støtte sig til videnskab og innovation for at sikre langsigtet bæredygtig økonomisk vækst og konkurrenceevne. Men på trods af en række fremskridt halter Polen stadig bagefter hvad angår innovativt output. De samlede udgifter til forskning og udvikling ligger lavt på 1,39 % af BNP. Erhvervslivets udgifter til forskning og udvikling ligger med 0,87 % fortsat et godt stykke under EU-gennemsnittet i 2020, og andelen af innovative virksomheder er ifølge fællesskabets innovationsundersøgelse fortsat lav. Polen ligger fjerdesidst på den europæiske resultattavle for innovation 2021 og befinder sig i den laveste kategori benævnt "innovations svage lande". Øget fragmentering af de eksisterende instrumenter til støtte for forskning hæmmer samarbejdet mellem forskningsverdenen og erhvervslivet, hvilket udgør en central forhindring for en styrkelse af innovationen. Derudover bidrager dårlige lederevner og begrænset indarbejdning af teknologier i virksomhederne til betydelige produktivitetskløfter mellem SMV'er og store virksomheder, hvilket begrænser innovationen og produktivitetstilvæksten.
- (27) Digitaliseringen halter bagefter i Polen. Især dårlige digitale færdigheder hæmmer virksomhedernes evne til at investere i avancerede digitale løsninger og bevæge sig længere op i værdikæden og bidrager samtidig til mangel på arbejdskraft og færdigheder. Hvad angår den digitale infrastruktur er udfordringerne i forbindelse med udvikling af 5G på trods af en stigende udbredelse af bredbånd fortsat store. Navnlig var kun 34 % af husholdningerne dækket af 5G-teknologi i 2021, hvilket ligger under EU-gennemsnittet på 65 %, og der gøres ingen fremskridt med hensyn til 5G-parathed, fordi det harmoniserede radiospektrum til udrulning af 5G endnu ikke er udpeget. Endelig kan mere udbredt anvendelse af digitale teknologier i den offentlige forvaltning forbedre leveringen af offentlige tjenester og bidrage til at mindske unødvendige reguleringsmæssige og administrative byrder.
- (28) Stabile og forudsigelige rammevilkår for erhvervslivet og et gunstigt investeringsklima spiller en vigtig rolle i forbindelse med både den økonomiske genopretning efter pandemien og en bæredygtig økonomisk vækst på mellemlang og lang sigt. Retssystemets uafhængighed, effektivitet og kvalitet er afgørende elementer i denne henseende. I Polen er retsstaten svækket og retssystemets uafhængighed giver fortsat anledning til stor bekymring, jf. en række domme ved Den Europæiske Unions Domstol og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Derudover indledte Kommissionen i 2021 en traktatbrudsprocedure mod Polen efter en række domme fra den polske forfatningsdomstol, som navnlig udfordrede EU-rettens forrang, hvilket bringer Polens og EU's retsorden i fare.
- (29) Velfunderede og stabile lovgivningsmæssige rammer er grundlaget for vedvarende økonomisk vækst og private investeringer. Men investeringsklimaet hæmmes fortsat af et uforudsigeligt og tungt reguleringsmæssigt miljø. Hyppige ændringer af centrale love påfører virksomhederne usikkerheds- og overholdelsesrelaterede omkostninger, primært på grund af mangelfuld høring af interessenter i løbet af lovgivningsprocessen. De private investeringer som en procentdel af BNP er faldet siden 2016 og ligger med 18,5 % i 2020 lavt og væsentligt under gennemsnittet i EU og niveauet i andre lande i regionen. Dette kan yderligere begrænse produktivitetstilvæksten og hæmme Polens evne til at opretholde økonomisk vækst på lang sigt, navnlig i lyset af at stigende lønomkostninger pr. enhed belaster omkostningskonkurrenceevnen.

- (30) I overensstemmelse med den opfordring, som EU's stats- og regeringschefer fremsatte i Versailleserklæringen, er formålet med REPowerEU-planen at udfase Den Europæiske Unions afhængighed af import af fossile brændstoffer fra Rusland så hurtigt som muligt. Med henblik herpå er man i dialog med medlemsstaterne i færd med at udpege de bedst egnede projekter, investeringer og reformer på nationalt, regionalt og EU-plan. Disse foranstaltninger skal reducere den samlede afhængighed af fossile brændstoffer og flytte importen af fossile brændstoffer væk fra Rusland.
- (31) Polens energimiks er fortsat særdeles afhængigt af fossile brændsler, som landet fik 86 % af sin energiforsyning fra i 2020, og hvor kul tegnede sig for 40 % heraf. Naturgas udgør 17 % af energimikset, mens olie tegner sig for 28,9 % med stigende tendens over de seneste år. Polens dekarboniseringshastighed har været lav. I 2020 havde Polens økonomi blot registreret en reduktion af de samlede emissioner på 8 % sammenlignet med 2005¹⁸. Økonomiens drivhusgasemissionsintensitet ligger 54 % over EU-gennemsnittet. En revideret og mere ambitiøs energipolitik og målrettede tiltag vedrørende sektorer uden for ETS er nødvendige for at fremme nedbringelsen af emissionerne på tværs af økonomien. Selv om Polen producerer ca. 80 % af det kul, det forbruger, er landets afhængighed af Rusland beregnet som kulimporten fra Ruslands andel af den samlede kulimport øget og nåede i 2020 74 % sammenlignet med et EU-gennemsnit på 54 %. Hvad angår olie er Polen for en mængde svarende til hele landets forbrug afhængigt af udenlandske leverandører, og importen fra Rusland udgør 72 % af den samlede importerede mængde sammenlignet med et EU-gennemsnit på 26 %. Polens import af russisk naturgas udgør 55 % sammenlignet med et EU-gennemsnit på 44 %¹⁹. Igangværende og planlagte infrastrukturprojekter i Polen og i samarbejde med nabolande (inklusive gassammenkoblingen med Litauen, som tages i drift den 1. maj 2022) forventes, når de kombineres med de tilsvarende forsyningskontrakter, i væsentlig grad at mindske Polens afhængighed af russisk gas. Det anbefales så vidt muligt at fremtidssikre nye infrastruktur- og netværksinvesteringer i forbindelse med gas for at forhindre kulstofafhængighed og strandede aktiver og lette deres langsigtede bæredygtighed via fremtidige ændringer til anvendelse af bæredygtige brændstoffer. Polens langsigtede gasforsyningskontrakt med Ruslands Gazprom udløber ved udgangen af 2022, og Polen har ingen planer om at forny den. Den direkte virkning for Polens energisikkerhed af Gazproms suspension af gasforsyningen med virkning fra april 2022 afbødes i væsentlig grad af Polens adgang til alternative forsyninger i og uden for EU. Suspensionen gør det dog nødvendigt, at der sættes skub i de igangværende og planlagte forsyningsdiversificeringsprojekter og at der i stigende grad foretages en samordning af kommende tiltag i EU.
- (32) En fremskyndet ibrugtagning af kapacitet til generering af vedvarende energi er afgørende med hensyn til at reducere Polens afhængighed af import af fossile brændsler og nedbringe drivhusgasemissionerne. De nuværende mål for vedvarende energi under de nationale energi- og klimaplaner er for uambitiøse. Der findes dog vigtige reguleringsmæssige, proceduremæssige og administrative barrierer, som hæmmer ibrugtagningen af vedvarende energikapacitet og forsinker integrationen af vedvarende energikilder i elnettet. Dette omfatter restriktive regler om energikooperativer, restriktive regler og langvarige godkendelsesprocedurer for

¹⁸ Statusrapport om klimaindsatsen (2021)

¹⁹ Eurostat (2020), import fra Rusland i forhold til den samlede import af naturgas, råolie og stenkul. For gennemsnittet for EU-27 er den samlede import baseret på import fra lande uden for EU-27. For Polen omfatter den samlede import handel inden for EU. Råolie omfatter ikke raffinerede olieprodukter.

udviklingen af landvind, skattereglernes kompleksitet og manglende stabilitet og langvarige nettilslutningsprocedurer. Infrastrukturelle barrierer så som utilstrækkelig kapacitet i distributionsnettet forsinker også integrationen af vedvarende energikilder og bør adresseres med passende incitament. Derudover indikerer REPowerEU-meddelelsen, at den stigende produktion af bæredygtig biomethan vil bidrage til at udfase EU's afhængighed af fossile brændsler fra Rusland. I denne sammenhæng har Polen mulighed for at udnytte det uudnyttede potentiale i biomethan under overholdelse af det relevante bæredygtighedskriterie via en passende strategi for oprettelse af et marked for bæredygtig biomethan og konkrete forslag angående dets struktur. Bæredygtig biomethan kan navnlig anvendes i den kombinerede produktion af varme og elektricitet og af vedvarende brint, hvilket vil bidrage til at dekarbonisere sektorer, det er vanskeligt at dekarbonisere. Polens nationale renoveringsordning udgør et vigtigt initiativ til at erstatte luftforurenende kedler og forbedre bygningers energieffektivitet. Ordningen kunne dog strømlines yderligere og målrettes bedre til lavindkomsthusholdninger og de bygninger, der udviser de dårligste resultater. Derudover er der plads til at udforme tilskud til udskiftning af varmekilder bedre for at undgå gasafhængighed og skabe stærkere incitament til at gennemføre gennemgribende renoveringer og installere varmepumper i overensstemmelse med målene i renoveringsbølgestrategien og REPowerEU-meddelelsen. Det betydelige potentiale for omkostningsbesparelser i forbedringer af energieffektiviteten muliggør anvendelsen af tilbagebetalingspligtige finansielle instrumenter, som kan anvendes med henblik på at øge renoveringstakten for beboelsesbygninger, offentlige bygninger og kommercielle bygninger. Dette vil yderligere forbedre luftkvaliteten, sætte skub i energibesparelserne og mindske efterspørgslen efter fossile brændsler til opvarmning. Der vil være behov for yderligere ambitioner om at nedbringe drivhusgasemissionerne og udbrede vedvarende energikilder og øge energieffektiviteten, hvis Polen skal nå målene i "Fit for 55".

- (33) Transportsektoren er den næstmest forurenende sektor efter energiproduktion og tegner sig for ca. 70 % af det samlede olieforbrug. Vejtransport tegner sig for størstedelen af sektorens emissioner. Fremskyndede tiltag for at dekarbonisere mobilitetsområdet har derfor afgørende betydning. Incitament til kollektive, lavemissions- og aktive transportformer vil bidrage hertil. Mere attraktiv og tilgængelig offentlig transport, herunder i landområder, og bedre forbindelser mellem forstæder og bycentre vil bidrage til at nedbringe luftforureningen, adressere eksklusion og forbedre livskvaliteten. Andelen af nyregistrerede nulemissionskøretøjer udgjorde i 2020 0,8 %, hvilket er et godt stykke under EU-gennemsnittet på 5,3 %. Yderligere støtte til fremme af erhvervelse af elektriske biler og betydelige investeringer i opladningsinfrastruktur bør overvejes.
- (34) Målene i Polens nationale energistrategi skal opjusteres i overensstemmelse med EU's mere ambitiøse klimamål for 2030. En robust, stabil og ajourført strategisk ramme er af afgørende betydning med hensyn til at vejlede og stimulere offentlige og private investeringer i den grønne omstilling. Polen bør overveje at hæve sit ambitionsniveau i overensstemmelse hermed med henblik på at skabe sikkerhed for investorer og øge erhvervsklimaets forudsigelighed, samtidig med at landet sætter skub i dets energiomstilling i overensstemmelse med REPowerEU-meddelelsen.
- (35) Den hurtigere omstilling til klimaneutralitet og væk fra brugen af fossile brændstoffer vil medføre betydelige omstrukturingsomkostninger i adskillige sektorer, men Polen vil som led i samhørighedspolitikken kunne trække på mekanismen for retfærdig omstilling til at mindske omstillingens socioøkonomiske virkning i de hårdest ramte

områder. Polen vil også kunne trække på Den Europæiske Socialfond Plus til at forbedre beskæftigelsesmulighederne og styrke den sociale samhørighed.

(36) Rådet har på baggrund af Kommissionens vurdering gennemgået konvergensprogrammet 2022, og dets holdning²⁰ afspejles i henstilling 1 nedenfor.

HENSTILLER, at Polen i 2022 og 2023 iværksætter tiltag med henblik på at:

1. sikre i 2023, at væksten i nationalt finansierede løbende udgifter er i overensstemmelse med en overordnet neutral finanspolitisk kurs, under hensyntagen til fortsat midlertidig og målrettet støtte til husholdninger og virksomheder, som er mest sårbare over for stigninger i energipriserne, og til personer på flugt fra Ukraine; være rede til at tilpasse de løbende udgifter til den omskiftelige situation; øge de offentlige investeringer i den grønne og den digitale omstilling og i energisikkerhed, bl.a. ved at anvende genopretnings- og resiliensfaciliteten, RePowerEU og andre EU-fonde; for perioden efter 2023, føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt; forbedrer effektiviteten i de offentlige udgifter, herunder ved at fortsætte reformen af budgetprocessen; sikre tilstrækkeligheden af fremtidens pensionsydelse og pensionssystemets bæredygtighed ved at træffe foranstaltninger til at hæve den faktiske pensionsalder og reformere de særlige pensionsordninger;
2. hurtigt afslutte forhandlingerne med Kommissionen angående programmeringsdokumenterne vedrørende samhørighedspolitikken for 2021-2027 med henblik på at påbegynde gennemførelsen;
3. øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, herunder ved at forbedre adgangen til børnepasning og langtidspleje og fjerne de resterende hindringer for ansættelsesformer af mere permanent karakter; fremme kvalitetsuddannelse og færdigheder med relevans for arbejdsmarkedet, navnlig gennem voksenlæring og forbedring af digitale færdigheder; målrette sociale ydelser bedre og sikre adgangen dertil for dem, der har behov;
4. øge sundhedssystemets modstandsdygtighed, tilgængelighed og effektivitet, herunder ved at stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed til at omgøre plejepiramiden og fremskynde indførelsen af e-sundhedstjenester; styrke økonomiens innovationskapacitet, herunder ved at støtte forskningsinstitutioner og deres samarbejde med erhvervslivet; fremme yderligere digitalisering af virksomheder og den offentlige forvaltning, herunder via infrastrukturudvikling;
5. forbedre investeringsklimaet, navnlig ved at sikre retsvæsenets uafhængighed; sikre effektive offentlige høringer og inddragelse af arbejdsmarkedets parter i den politiske proces;
6. mindske den samlede afhængighed af fossile brændsler ved at fjerne reguleringsmæssige, administrative og infrastrukturelle hindringer for at fremskynde godkendelse og ibrugtagning af vedvarende energikilder; reformere politikker for bygningsrenovering og støtteordninger med henblik på at skabe incitament til at opnå mere gennemgribende energieffektivitet, fremme energibesparelser og udfasning af fossile brændsler i opvarmningssektoren hurtigere samt fremskyndet ibrugtagning af varmepumper; fremskynde trafikoverflytning i retning af offentlig transport og aktiv mobilitet og fremme hurtigere udbredelse af elektriske køretøjer via incitament og investeringer i opladningsinfrastruktur; forbedre den mellem- og

²⁰ I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97,

langfristede strategiske planlægning af den grønne omstilling ved at ajourføre de nationale energipolitikker i overensstemmelse med målene i den europæiske grønne pagt og REPowerEU-meddelelsen med henblik på at skabe sikkerhed for erhvervslivet og anvende finansiering effektivt med det formål at fremskynde investeringerne i ren energi.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*