EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 2024.11.26.
COM(2024) 723 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Lengyelország nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervének jóváhagyásáról

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Lengyelország nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervének jóváhagyásáról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikkére,

tekintettel az (EU) 2024/1263 rendeletre és különösen annak 17. cikkére,

tekintettel a Bizottság ajánlására,

mivel:

ÁLTALÁNOS MEGFONTOLÁSOK

Az uniós gazdasági kormányzás megreformált kerete 2024. április 30-án hatályba lépett. A gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről szóló (EU) 2024/1263 európai parlamenti és tanácsi rendelet[1], a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásáról szóló, módosított 1467/97/EK rendelet[2] és a tagállamok költségvetési keretrendszeréről szóló, módosított 2011/85/EU tanácsi irányelv[3] együttesen a megreformált uniós gazdasági kormányzási keret központi elemei. A keret reformok és beruházások révén törekszik biztosítani az államadósság fenntarthatóságát, valamint a fenntartható és inkluzív növekedést. Előmozdítja a nemzeti felelősségvállalást, és a középtávra helyezi a hangsúlyt, amihez a szabályok hatékonyabb és következetesebb érvényesítése társul.

Az új gazdasági kormányzási keret középpontjában a tagállamok által a Tanácsnak és a Bizottságnak benyújtott nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervek állnak. E terveknek két célkitűzést kell megvalósítaniuk: i. biztosítaniuk kell, hogy az államadósság a kiigazítási időszak végére megalapozottan csökkenő pályán álljon, vagy prudens szinten maradjon, a költségvetési hiány pedig középtávon a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá csökkenjen és e szint alatt maradjon, valamint ii. biztosítaniuk kell az európai szemeszter keretében azonosított fő kihívásokra reagáló, illetve az EU közös prioritásainak kezelését célzó reformok és beruházások megvalósítását. E célból minden tervnek tartalmaznia kell a nettó kiadási[4] pályára vonatkozó középtávú kötelezettségvállalást,

---

1 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1263 rendelete (2024. április 29.) a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L, 2024/1263, 2024.4.30., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

2 A Tanács (EU) 2024/1264 rendelete (2024. április 29.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról (HL L, 2024/1264, 2024.4.30., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

3 A Tanács (EU) 2024/1265 irányelve (2024. április 29.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU irányelv módosításáról (HL L, 2024/1265, 2024.4.30., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

4 Nettó kiadások alatt az (EU) 2024/1263 rendelet 2. cikkében meghatározottak szerint i. a kamatkiadások, ii. a diszkrecionális bevételi intézkedések, iii. az uniós alapokból származó bevételek által teljes mértékben fedezett, uniós programokkal kapcsolatos kiadások, iv. az Unió által finanszírozott programok társfinanszírozásával kapcsolatos nemzeti kiadások, v. a munkanélküli

amely tényleges költségvetési korlátot állapít meg a terv négy- vagy ötéves időtartamára (a tagállam rendes jogalkotási ciklusától függően). Emellett a tervben ki kell fejteni, hogy a tagállam miként fogja biztosítani az európai szemeszter keretében – különösen az országspecifikus ajánlásokban (ideértve adott esetben a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében megfogalmazott ajánlásokat is) – azonosított fő kihívásokra reagáló reformok és beruházások megvalósítását, továbbá hogy a tagállam miként fogja kezelni a közös uniós prioritásokat. A költségvetési kiigazítás négyéves időszakra szól, amely legfeljebb három évvel meghosszabbítható, ha a tagállam elkötelezi magát az (EU) 2024/1263 rendeletben meghatározott kritériumoknak megfelelő releváns reformok és beruházások végrehajtása mellett.

A Bizottság a terv benyújtását követően értékeli, hogy az megfelel-e az (EU) 2024/1263 rendeletben foglalt követelményeknek.

Ezt követően a Tanács a Bizottság ajánlása alapján ajánlást fogad el, amelyben meghatározza az érintett tagállam nettó kiadási pályáját, és adott esetben jóváhagyja a költségvetési kiigazítási időszak meghosszabbítását alátámasztó reform- és beruházási kötelezettségvállalásokat.

LENGYELORSZÁG NEMZETI KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI-STRUKTURÁLIS TERVÉVEL KAPCSOLATOS MEGFONTOLÁSOK

Lengyelország 2024. október 9-én benyújtotta nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervét a Tanácsnak és a Bizottságnak. A benyújtásra azt követően került sor, hogy a Lengyelország által szolgáltatott indokokra tekintettel megállapodás született a Bizottsággal az (EU) 2024/1263 rendelet 36. cikkében meghatározott határidő meghosszabbításáról.

A terv benyújtását megelőző eljárás

A Bizottság 2024. június 21-én az (EU) 2024/1263 rendelet 9. cikkének megfelelően megküldte Lengyelországnak a referenciapályát[5]. A Bizottság 2024. október 9-én közzétette a referenciapályát[6]. A referenciapálya kockázatalapú, és biztosítja, hogy az államadósság a költségvetési kiigazítási időszak végére – a kiigazítási időszakon túli további költségvetési intézkedések nélkül – középtávon megalapozottan csökkenő pályán legyen vagy prudens szinten maradjon, továbbá hogy az államháztartási hiány a kiigazítási időszakban a GDP 3 %-a alá csökkenjen, és középtávon e referenciaérték alatt maradjon. Középtáv alatt a kiigazítási időszak végét követő tízéves időszak értendő. Az (EU) 2024/1263 rendelet 6. cikkének d) pontja, valamint 7. és 8. cikke értelmében a referenciapálya összhangban van a költségvetési hiányra vonatkozó referenciaértékkel, az államadósság-fenntarthatósági

---

ellátásokra fordított kiadások ciklikus elemei, valamint vi. az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított kormányzati kiadások értendők.

5 A tagállamoknak és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak továbbított előzetes iránymutatás egyaránt tartalmazza a meghosszabbított (hétéves) és a meghosszabbítás nélküli (négyéves) kiigazítási időszakra vonatkozó referenciapályát. Tartalmazza továbbá a Bizottság középtávú államadósság-előrejelzési keretrendszerében használt főbb kezdeti feltételeket és alapul szolgáló feltételezéseket. A referenciapályát a Bizottság 2023. évi adósságfenntarthatósági figyelőjében (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en) leírt módszertan alapján számították ki. A referenciapálya a Bizottság 2024. tavaszi előrejelzésén és annak 2033-ig terjedő középtávú meghosszabbításán alapul, a hosszú távú GDP-növekedés és az elöregedéssel kapcsolatos költségek pedig összhangban vannak a Bizottság és a Tanács által közösen kiadott, az idősödésről szóló 2024. évi jelentéssel (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

6 https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#poland

védintézkedéssel és a költségvetési hiányra vonatkozó rezilienciacélú védintézkedéssel is. A Lengyelországra vonatkozó referenciapálya szerint – a Bizottság feltételezései alapján, és négyéves kiigazítási időszakkal számolva – a nettó kiadások növekedése nem haladhatja meg az 1. táblázatban szereplő értékeket. Ez a kiigazítási időszak (2025–2028) során a nettó kiadások 4,5 %-os átlagos növekedésének felel meg.

1. táblázat: A Bizottság által Lengyelország részére 2024. június 21-én eljuttatott referenciapálya

	2025	2026	2027	2028	2025–2028 átlag
A nettó kiadások maximális növekedése (éves, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Forrás: a Bizottság számítása.

Lengyelország és a Bizottság az (EU) 2024/1263 rendelet 12. cikkével összhangban 2024 júliusától októberéig szakértői szintű párbeszédet folytatott. A párbeszéd középpontjában a Lengyelország által tervezett nettó kiadási pálya és az annak alapjául szolgáló feltételezések (különösen a potenciális kibocsátás, a kamatlábak, a GDP-deflátor és a költségvetési multiplikátorok), a későbbre ütemezés tilalmára vonatkozó védintézkedéstől való eltérés, továbbá az európai szemeszter keretében azonosított fő kihívásokra, valamint a méltányos zöld és digitális átállással, a társadalmi és gazdasági rezilienciával, az energiabiztonsággal és a védelmi képességek kiépítésével kapcsolatos közös uniós prioritásokra reagáló reformok és beruházások tervezett megvalósítása álltak.

A Lengyelország tervében foglalt információk szerint az (EU) 2024/1263 rendelet 36. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerinti átmeneti rendelkezéseknek megfelelően a terv benyújtását megelőzően nem került sor az (EU) 2024/1263 rendelet 11. cikkének (3) bekezdésében előirányzott konzultációs folyamatra a releváns nemzeti érdekelt felekkel (köztük a szociális partnerekkel). Ugyanakkor – a tervben szolgáltatott információk szerint – Lengyelország 2024 szeptemberében az „Európai szemeszter” csoport keretében megbeszélést folytatott a javasolt reformokról és beruházásokról a civil társadalom képviselőivel és a szociális partnerekkel.

Egyéb kapcsolódó eljárások

A Tanács 2024. július 26-án megállapította, hogy a hiánykritériumnak való meg nem felelés miatt Lengyelországban túlzott hiány áll fenn[7]. A Tanács a jelen ajánlással egyidejűleg az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdésén alapuló ajánlást fogadott el a Lengyelországban fennálló túlzott költségvetési hiány megszüntetéséről[8]. Az említett ajánlásoknak az új gazdasági kormányzási keretre való áttéréshez igazodó és az által indokolt, egyidejű elfogadása biztosítja az ajánlott kiigazítási pályák közötti összhangot.

A Tanács 2024. október 21-én az európai szemeszter keretében több országspecifikus ajánlást[9] intézett Lengyelországhoz.

A TERV ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS A BIZOTTSÁG ÁLTALI ÉRTÉKELÉSE

[7] https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2024/2133/oj

[8] A Bizottság ajánlása – A Tanács ajánlása a Lengyelországban fennálló túlzott költségvetési hiány megszüntetéséről, 2024.11.26., COM(2024) 956 final.

[9] A Tanács ajánlása Lengyelország gazdaság-, költségvetési, foglalkoztatás- és strukturális politikájáról. (Még nem tették közzé.)

Az (EU) 2024/1263 rendelet 16. cikkével összhangban a Bizottság a következőképpen értékelte a tervet:

Háttér: makrogazdasági és költségvetési helyzet és kilátások

Lengyelországban 2023-ban 0,1 %-kal nőtt a gazdasági tevékenység a pozitív nettó export és a beruházások bővülése miatt, míg a készletek és a magánfogyasztás hatása negatív volt. Az Európai Bizottság 2024. őszi előrejelzése szerint 2024-ben 3,0 %-os gazdasági növekedésre lehet számítani az erős magán- és állami fogyasztásnak, valamint a beruházások pozitív hozzájárulásának köszönhetően. 2025-ben a reál-GDP a tervek szerint 3,6 %-kal nő, mivel a fogyasztás növekedése erőteljes marad és a beruházási tevékenység felgyorsul. 2026-ban a reál-GDP várhatóan 3,1 %-kal nő, ami a magán- és az állami fogyasztás, valamint a beruházások pozitív hozzájárulásának tudható be. Az előrejelzés időszakában (azaz 2024–2026 között) Lengyelországban a potenciális GDP várhatóan 3 %-nál némileg kisebb mértékben nő, ami gyengébb, mint az előző években, és a munkaerő csekélyebb hozzájárulására vezethető vissza. A munkanélküliségi ráta 2023-ban 2,8 % volt, és a Bizottság előrejelzése szerint 2024-ben 2,9 %, 2025-ben 2,8 % és 2026-ban 2,7 % lesz. Az infláció (GDP-deflátor) az előrejelzések szerint a 2023. évi 9,5 %-ról 2024-ben 3,9 %-ra csökken, majd 2025-ben 4,6 % és 2026-ban 3,0 % lesz.

Ami a költségvetési helyzet alakulását illeti, Lengyelország 2023. évi államháztartási hiánya a GDP 5,3 %-ának felelt meg. A mutató értéke az Európai Bizottság 2024. őszi előrejelzése szerint 2024-ben a GDP 5,8 %-a lesz, majd 2025-ben a GDP 5,6 %-ára és 2026-ban – változatlan szakpolitikát feltételezve – 5,3 %-ára csökken. Az Európai Bizottság 2024. őszi előrejelzésében figyelembe vette Lengyelország 2025-re vonatkozó költségvetés-tervezetét, amelyet a kormány szeptemberben terjesztett a nemzeti parlament elé. Az államadósság 2023 végén a GDP 49,7 %-át tette ki. Az Európai Bizottság 2024. őszi előrejelzése szerint az adósságráta 2024 végére várhatóan a GDP 54,7 %-ára emelkedik. Ez a mutató az előrejelzés szerint 2025 végére a GDP 58,9 %-ára, majd 2026 végére a GDP 62,4 %-ára emelkedik. Költségvetési előrejelzésében a Bizottság a középtávú tervekben szereplő kötelezettségvállalások közül csak azokat veszi figyelembe, amelyeket hitelt érdemlően bejelentett és kellő részletességgel meghatározott konkrét szakpolitikai intézkedések támasztanak alá.

A tervben szereplő nettó kiadási pálya és főbb makrogazdasági feltételezések

Lengyelország nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terve a 2025–2028-as időszakra vonatkozik, és négy évre szóló költségvetési kiigazítást irányoz elő.

A terv tartalmazza az (EU) 2024/1263 rendelet 13. cikkében előírt valamennyi információt.

Lengyelország a tervben kötelezettséget vállal a 2. táblázatban feltüntetett nettó kiadási pálya követésére, ami 2025-től 2028-ig a nettó kiadások évi 4,5 %-os átlagos növekedését jelenti. A 2025–2028 közötti kiigazítási időszakra vonatkozóan a tervben meghatározott átlagos nettó kiadásnövekedés nagyjából összhangban van[10] a Bizottság által 2024. június 21-én megküldött referenciapályához kapcsolódó átlagos nettó kiadásnövekedéssel. A terv szerint a potenciális GDP-növekedés a 2024. évi 3,2 %-ról és a 2025. évi 3,3 %-ról 2028-ra 1,6 %-ra esik vissza. Emellett a terv azzal számol, hogy a GDP-deflátor növekedési rátája a 2024. évi 3,6 %-ról 2025-ben 5,0 %-ra emelkedik, majd fokozatosan csökken, 2026-ban 4,7 %-ra, 2027-ben 4,3 %-ra és 2028-ban 4,0 %-ra.

2. táblázat: A Lengyelország tervében szereplő nettó kiadási pálya és főbb feltételezések

[10] A különbség a kerekítés miatt nem látható.

	2024	2025	2026	2027	2028	Átlag a terv érvényességi időszakában (2025–2028)
A nettó kiadások növekedése (éves, %)	12,5	6,3	4,4	4,0	3,5	4,5
A nettó kiadások növekedése (kumulálva, a 2023-as bázisévtől, %)	12,5	19,6	24,9	29,9	34,4	n.a.
Potenciális GDP-növekedés (%)	3,2	3,3	2,0	1,7	1,6	2,2
Infláció (GDP-deflátor növekedése) (%)	3,6	5,0	4,7	4,3	4,0	4,5

Forrás: Lengyelország nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terve és a Bizottság számításai.

A tervben foglalt nettó kiadási kötelezettségvállalások államadósságra gyakorolt hatásai

Ha a tervben vállalt nettó kiadási pálya és az alapul szolgáló feltételezések megvalósulnak, a terv szerint az államadósság 2027-ben a GDP 61,3 %-ára emelkedne (a 2024. évi 54,6 %-ról), majd a kiigazítási időszak végére (2028) a GDP 61,2 %-ára csökkenne, amint az a következő táblázatban is szerepel. A kiigazítást követően középtávon (azaz 2038-ig) a terv szerint az adósságráta tovább csökken, és 2038-ra a GDP 52,8 %-a lesz. A terv értelmében tehát az államadósság középtávon a Szerződésben a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték alá kerülne. Ez a terv feltételezései alapján megalapozott, mivel a Bizottság adósságfenntarthatósági elemzése keretében elvégzett valamennyi determinisztikus stressziteszt szerint az államadósság 2038-ra a GDP 60 %-a alatt marad. Ezért a tervben foglalt szakpolitikai kötelezettségvállalások és makrogazdasági feltételezések alapján a tervben előterjesztett nettó kiadási pálya eleget tesz az (EU) 2024/1263 rendelet 6. cikkének a) pontjában és 16. cikkének (2) bekezdésében az államadósságra vonatkozóan előírt kritériumnak.

3. táblázat: Az államadósság és az államháztartási egyenleg alakulása Lengyelország tervében

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Államadósság (a GDP %-ában)	49,6	54,6	58,4	60,9	61,3	61,2	52,8
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	–5,1	–5,7	–5,5	–4,5	–3,7	–2,9	–2,0

Forrás: Lengyelország középtávú költségvetési-strukturális terve.

A tervben foglalt nettó kiadási kötelezettségvállalások államháztartási egyenlegre gyakorolt hatásai

A tervben foglalt nettó kiadási pálya és feltételezések alapján a GDP-arányos államháztartási hiány a 2024. évi 5,7 %-ról 2028-ra fokozatosan 2,9 %-ra csökken. A terv értelmében tehát az államháztartási egyenleg a kiigazítási időszak végén (2028) nem lépné túl a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket. Emellett a kiigazítási időszakot követő tíz évben (azaz 2038-ig) a költségvetési hiány nem lépné túl a GDP 3 %-át. Ezért a tervben foglalt szakpolitikai kötelezettségvállalások és makrogazdasági feltételezések alapján a tervben előterjesztett nettó kiadási pálya eleget tesz az (EU) 2024/1263 rendelet 6. cikkének b) pontjában és 16. cikkének (2) bekezdésében a költségvetési hiányra vonatkozóan előírt kritériumnak.

A költségvetési kiigazítás ütemezése

A strukturális elsődleges egyenleg változásaként számított költségvetési kiigazítás a tervben leírtak alapján 2025 helyett 2026–2028-ra, vagyis későbbre ütemezett, szemben az (EU) 2024/1263 rendelet 6. cikkének c) pontjában főszabályként előírt lineáris pályával. A terv szerint a későbbre ütemezés tilalmára vonatkozó védintézkedéstől való eltérés az (EU) 2024/1263 rendelet 36. cikke (1) bekezdésének e) pontjában foglalt átmeneti rendelkezés értelmében indokolt, mivel 2025-ben a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében kapott hitelekből finanszírozott kiadások és az uniós alapokhoz biztosított társfinanszírozás szintje magasabb lesz (a becslések szerint GDP-arányosan 0,16 %-kal, illetve 0,03 %-kal), továbbá a terv szerint 2025-ben a védelmi célú beruházások a GDP 0,25 %-ával nőnek. Ezért a tervben foglalt szakpolitikai kötelezettségvállalások és makrogazdasági feltételezések alapján a tervben előterjesztett nettó kiadási pálya összhangban van az (EU) 2024/1263 rendelet 6. cikkének c) pontjában meghatározott, a későbbre ütemezés tilalmára vonatkozó védintézkedéssel, valamint a rendelet 36. cikke (1) bekezdésének e) pontja szerinti átmeneti rendelkezéssel.

4. táblázat: A strukturális elsődleges egyenleg alakulása Lengyelország tervében

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturális elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	–2,5	–2,9	–2,6	–1,5	–0,5	0,4
A strukturális elsődleges egyenleg változása (százalékpont)	n.a.	–0,4	0,3	1,1	1,0	1,0

Forrás: Lengyelország középtávú költségvetési-strukturális terve.

A terv összhangja a túlzott hiány esetén követendő eljárással

A tervben meghatározott nettó kiadási pálya összhangban van a túlzott hiány esetén követendő eljárás követelményeivel (mindenekelőtt az 1467/97/EK tanácsi rendelet 3. cikke (4) bekezdésének harmadik albekezdésében meghatározott minimális éves strukturális kiigazítással, a védelmi célú beruházások tervezett növelését érdemleges tényezőnek tekintve).

A terv összhangja a költségvetési hiányra vonatkozó rezilienciacélú védintézkedéssel

A prevenciós ág keretében az (EU) 2024/1263 rendelet 8. cikkében meghatározott, a költségvetési hiányra vonatkozó rezilienciacélú védintézkedéssel kapcsolatos követelmény azt hivatott biztosítani, hogy a hiányra vonatkozóan a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértékhez képest egy közös mozgástér álljon rendelkezésre. A követelmény nem alkalmazandó Lengyelországra, mivel a terv szerint a hiány csak a kiigazítási időszak utolsó évében csökken a GDP 3 %-a alá.

A terv összhangja az adósságfenntarthatósági védintézkedéssel

A terv értelmében az államadósság 2026 és 2028 között a GDP 60 %-a és 90 %-a között marad. Mivel azonban a terv szerint a költségvetési hiány 2028-ban a GDP 3 %-a alá csökken, ami a kiigazítási időszak végét követő évben a túlzott hiány fennállását megállapító határozat hatályon kívül helyezését eredményezné, a terv által lefedett időszakban nem alkalmazandó az államadósság-fenntarthatósági védintézkedés.

A tervben foglalt makrogazdasági feltételezések

A terv alapját képező feltételezések eltérnek a Bizottság által 2024. június 21-én Lengyelországnak továbbított feltételezésektől. A terv a következő kilenc változó esetében alkalmaz eltérő feltételezéseket: a kiindulási pont (azaz a 2024. évi államháztartási egyenleg), a potenciális GDP-növekedés, a 2024. és 2025. évi GDP-deflátor, a reál-GDP növekedése 2024-ben és 2025-ben, a kamatlábak, az adósság szerkezete, a költségvetési multiplikátor, az SFA-tételek, valamint a kiigazítási profil (amely későbbre ütemezett). Az említett különbségek értékelése az alábbiakban olvasható. A feltételezések közötti – a nettó kiadások átlagos növekedését leginkább befolyásoló – különbségek listája alább található, a különállóan kezelt egyes különbségek értékelésével együtt.

A terv a Bizottság feltételezéséhez képest rosszabb kiindulási pozíciót feltételez. Az előzetes iránymutatás szerint a strukturális elsődleges egyenleg a GDP –2,6 %-ának, a terv szerint viszont a GDP –2,9 %-ának felel meg. A tervben foglalt alacsonyabb strukturális elsődleges egyenleg 2024 első három negyedévének rosszabb költségvetési eredményét tükrözi, ami mindenekelőtt a vártnál alacsonyabb héa- és társaságiadó-bevételeknek, valamint a vártnál magasabb kiadásoknak tudható be. Következésképpen ez a feltételezés kellően megalapozottnak tekinthető és hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a tervben alacsonyabb a nettó kiadások átlagos növekedése a kiigazítási időszak során.

A terv szerint a GDP-deflátor 2024-ben 3,6 %, 2025-ben 5,0 %, 2026-ban 4,7 %, 2027-ben 4,3 %, majd 2028-ban 4,0 % lesz. Részben ez a feltételezés eredményezi azt, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a tervben magasabb a nettó kiadások átlagos növekedése a kiigazítási időszak során. Az előzetes iránymutatásban a Bizottság 2024-re 4,5 %-os, 2025-re pedig 4,2 %-os GDP-deflátort prognosztizált. A terv és az előzetes iránymutatás közötti különbség az energiatámogatási intézkedések teljes kivezetésének átütemezéséből ered: a korábbi feltételezés szerint a kivezetésre 2024 júliusában került volna sor, ám a hatályos lengyel jogszabályok értelmében ezt 2025 januárjára halasztották, amint az a tervben és a Bizottság 2024. őszi előrejelzésében is szerepel. A terv hátralevő éveit illetően a GDP-deflátor növekedésére vonatkozó előrejelzések valamivel alacsonyabbak, mint a 2025-ös magasabb kiindulási érték alapján a középtávú konvergenciaszabály alkalmazásával számított növekedés. Összességében ez a feltételezés kellően megalapozottnak tekinthető.

A terv azzal számol, hogy az implicit nominális kamatláb 2024-ben 4,9 %, 2025-ben 5,2 %, 2026-ban 4,6 %, 2027-ben 4,5 % és 2028-ban 4,4 % lesz. Ez hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a terv szerint magasabb a nettó kiadások átlagos növekedése a kiigazítási időszak során. A Bizottság az előzetes iránymutatás keretében 2024-re és 2025-re 4,8 %-os, 2026-ra 5,1 %-os, 2027-re 5,2 %-os és 2028-ra 5,4 %-os implicit nominális kamatlábat feltételezett. A tervben foglalt alacsonyabb implicit nominális kamatlábak a következőkre vezethetők vissza: alacsonyabb piaci kamatlábak, a rövid távú piaci kamatra felvett adósság magasabb aránya, ami a változó kamatozású hosszú lejáratú adósságok jelentős állományát tükrözi, a jegybanki alapkamatok 2025-től várható csökkenése és a lengyel államadósság rendkívül rövid futamideje. Összességében a tervben szereplő feltételezés kellően megalapozottnak tekinthető, mivel újabb piaci adatokon és az adósság részletesebb lebontásán alapul, továbbá az adósság-előrejelzésekkel összefüggésben figyelembe veszi a releváns országspecifikus tényezőket.

Ahogy fent említettük, a terv a strukturális elsődleges egyenleg változásaként számított költségvetési kiigazítás ütemezésével kapcsolatban azt feltételezi, hogy a kiigazításra később, 2026–2028-ban kerül sor. Ez hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a terv szerint alacsonyabb a nettó kiadások átlagos növekedése a kiigazítási időszak során. Ez a különbség a (19) preambulumbekezdésben felsorolt okokkal magyarázható. Ugyanakkor a nettó kiadások 2025-ös növekedési rátájára vonatkozó lengyelországi kötelezettségvállalás az jelenti, hogy a strukturális elsődleges egyenleg 2025-ben nagyobb mértékben javul, mint ahogy azt a terv a Bizottság középtávú államadósság-előrejelzési kerete alapján jelzi. Következésképpen ez a feltételezés kellően megalapozottnak tekinthető.

Összességében a kellően megalapozott feltételezések hatása semlegesíti az alapul vett rosszabb kezdeti költségvetési pozíció által a nettó kiadások átlagos növekedésére gyakorolt hatást. A fennmaradó eltérések – bár nincsenek teljes mértékben összhangban a közös adósságfenntarthatósági elemzéssel – nem gyakorolnak jelentős hatást a nettó kiadások átlagos növekedésére a Bizottság feltételezéseihez képest. A Bizottság a nettó kiadási pályának való megfelelés jövőbeli értékelése során figyelembe fogja venni a terv feltételezéseire vonatkozó fenti értékelést.

A terv szerinti költségvetési stratégia

A tervben foglalt indikatív költségvetési stratégia szerint a nettó kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalásokat a kiadások visszafogása és a bevételt növelő diszkrecionális intézkedések révén fogják végrehajtani. A 2025-re tervezett költségvetési konszolidáció a 2025. évi költségvetésiterv-javaslatban előirányzott bevételeken és kiadásokon alapul. Magában foglalja a személyi jövedelemadóra vonatkozó rögzített küszöbértékek, a jövedékiadó-emelés, az élelmiszerek alacsonyabb héakulcsának megszüntetése, a 2024 végéig meghosszabbított energiatámogatási intézkedések visszavonása, valamint az egyes (többek között a „Család 800 Plusz” és az „Aktív szülő” program keretében nyújtott) szociális ellátások névértéken történő befagyasztása által gyakorolt költségvetési hatást. A terv következő három évében végrehajtandó költségvetési konszolidációhoz mind a bevételi, mind a kiadási oldalon intézkedésekre van szükség, és mindkét oldalnak nagyjából egyenlő mértékben kell ahhoz hozzájárulnia. A 2026 és 2028 közötti időszakra előirányzott fő bevételi intézkedések közé tartozik a személyi jövedelemadóra vonatkozó nominális küszöbértékek befagyasztásának fenntartása, valamint az alkoholra és a dohányra kivetett jövedéki adók emelése. A kiadási oldalon tervezett fő intézkedések célja az államháztartáson belüli folyó termelőfelhasználás és – a nyugdíjakat kivéve – a szociális ellátások nominális szintjének korlátozása. Az előirányzott szakpolitikai intézkedések részleteit meg kell erősíteni vagy ki kell igazítani, majd számszerűsíteni kell az éves költségvetésekben. Ugyanakkor a tervben foglalt indikatív költségvetési stratégia végrehajtását kockázatok övezik, amelyek egyrészt a tervet alátámasztó makrogazdasági feltételezések körüli kockázatokból, másrészt a védelmi ágazat növekvő kiadási szükségleteiből erednek, ami az egyéb nettó kiadási tételek visszafogását vonhatja maga után. A kormány által 2024 szeptemberében a nemzeti parlament elé terjesztett 2025-ös költségvetés meghatározza azokat a szakpolitikai intézkedéseket, amelyek révén teljesíthető a 2025. évi nettó kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalás.

A tervben szereplő azon reform- és beruházási törekvések, amelyek az európai szemeszter keretében azonosított fő kihívásokra reagálnak és az Unió közös prioritásait kezelik

A terv ismerteti az európai szemeszter keretében – különösen az országspecifikus ajánlásokban – azonosított fő kihívások kezelésére, valamint az EU közös prioritásainak

érvényesítésére irányuló reformokkal és beruházásokkal kapcsolatos szakpolitikai szándékokat. A terv tizennégy, az EU közös prioritásaira irányuló reformot és beruházást tartalmaz, amelyek közül tizenegyhez a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében, hathoz pedig a kohéziós politikai alapokból is biztosítanak pénzügyi támogatást.

Ami a méltányos zöld és digitális átállásra vonatkozó közös prioritást – többek között az (EU) 2021/1119 rendeletben meghatározott éghajlat-politikai célkitűzéseket – illeti, a terv a következőket tartalmazza: a nagy sebességű internetre, a vállalkozások robotizációjára és digitalizációjára, valamint a vállalkozások felhőalapú számítástechnika révén történő digitális transzformációjára irányuló beruházások, a városi területek zöld átalakulását és az ivóvíz minőségének javítását célzó reformok, továbbá egy, a fenntartható vízgazdálkodással kapcsolatos beruházás. A felsorolt intézkedések célja az országspecifikus ajánlásokban – mindenekelőtt a vállalkozások digitalizációjára vonatkozó 2024. és 2022. évi ajánlásban, az innovációra vonatkozó 2022. és 2019. évi ajánlásban, valamint a vízkészletekre vonatkozó 2024. évi ajánlásban – azonosított kihívások kezelése. A Lengyelország tervében szereplő intézkedések nem foglalkoznak azokkal az országspecifikus ajánlásokkal, amelyek a zöld készségekhez (2023), a digitális készségekhez (2022 és 2020), a felnőttkori tanuláshoz (2022), a magánberuházásokhoz (2020), valamint a közigazgatás digitalizációjához (2022) kapcsolódnak.

Ami a társadalmi és gazdasági rezilienciára vonatkozó közös prioritást, többek között a szociális jogok európai pillérét illeti, a terv előirányoz egy reformot, amely az iparjogvédelem megerősítése révén várhatóan előmozdítja az innovációt és a gazdaság versenyképességét, intézkedéseket tartalmaz a kis- és középvállalkozások közbeszerzésekhez való hozzáférésének javítására, valamint kilátásba helyezi a tartós ápolási-gondozási rendszer reformját. Az említett intézkedések mindenekelőtt a tartós ápolás-gondozásra vonatkozóan 2024-ben, 2022-ben és 2019-ben kiadott ajánlásban, valamint a közbeszerzésre vonatkozóan 2024-ben kiadott ajánlásban azonosított kihívások kezelésére irányulnak. A Lengyelország tervében szereplő intézkedések nem foglalkoznak a következő ajánlások teljesítésével: a közkiadások hatékonyságának javítása (2024, 2023, 2022, 2020 és 2019), a szociális ellátások célzottabbá tétele (2024, 2023, 2022 és 2020), a nyugdíjrendszer jövőbeli megfelelőségének és fenntarthatóságának biztosítása (2024, 2023, 2022 és 2019), az egészségügyi rendszer rezilienciájának, hozzáférhetőségének és hatékonyságának javítása (2022, 2020 és 2019), a nyilvános konzultációk javítása és a szociális partnerek bevonása (2022, 2020 és 2019), a minőségi és inkluzív oktatás biztosítása (2022 és 2019), a tartósabb foglalkoztatási formák útjában álló akadályok felszámolása, többek között a társadalombiztosítási járulék kötelezővé tétele a polgári jogi szerződések esetében (2022 és 2019), az alulreprezentált csoportok munkaerőpiaci részvétele (2024, 2022 és 2019), valamint a gyermekgondozáshoz való hozzáférés javítása (2022 és 2019).

Ami az energiabiztonságra vonatkozó közös prioritást illeti, a terv magában foglal egy, a szélenergiával kapcsolatos reformot, valamint tengeri szélerőműparkokra, energiatároló rendszerekre, hidrogéntechnológiákra, energiaipari infrastruktúrára irányuló beruházásokat, továbbá az energiahatékonyságot és a megújuló energia használatát támogató intézkedéseket. Az említett intézkedések célja az országspecifikus ajánlásokban – mindenekelőtt a távfűtésre vonatkozó 2024. évi ajánlásban, a megújuló energiára és az energiahatékonyságra vonatkozó 2023. és 2022. évi ajánlásban, valamint az energiaipari infrastruktúrára vonatkozó 2019. évi ajánlásban – azonosított kihívások kezelése. A Lengyelország tervében szereplő intézkedések nem foglalkoznak a fenntartható közlekedéssel kapcsolatos 2023., 2022., 2020. és 2019. évi országspecifikus ajánlással.

A védelmi képességekre vonatkozó közös prioritást illetően a terv információkat tartalmaz a Lengyelország védelmi kapacitásának megerősítését célzó, az EU-val és a NATO-val

összefüggésben előirányzott beruházásokkal kapcsolatosan. A terv szerint a védelmi célú kiadások a 2024. évi GDP-arányos 2,6 %-ról 2025-ben 2,8 %-ra emelkednek, beleértve a katonai beruházások költségeinek 0,25 százalékpontos növekedését (a GDP 0,7 %-áról 0,9 %-ára). A kiigazítási időszak következő éveiben a nominális értéken kifejezett védelmi kiadások a tervek szerint – a nemzeti jog előírásainak megfelelően – a GDP legalább 3 %-át teszik ki.

A terv információval szolgál a kohéziós alapokkal és Lengyelország helyreállítási és rezilienciaépítési tervével mutatott következetességről és adott esetben kiegészítő jellegről. A tervben foglalt intézkedések többségét a helyreállítási és rezilienciaépítési tervhez biztosított forrásokból finanszírozzák. Az iparjogvédelemmel, a közbeszerzés javításával és az ivóvízzel kapcsolatos intézkedések nem tartoznak a helyreállítási és rezilienciaépítési terv keretébe. Hat intézkedés a kohéziós politikai alapokból nyújtott finanszírozásban is részesül.

A terv áttekintést nyújt Lengyelország közös uniós prioritásokkal kapcsolatos közberuházási igényeiről. A méltányos zöld és digitális átállással, valamint az energiabiztonsággal összefüggésben a terv utal „Az európai versenyképesség jövője” című jelentés[11] megállapításaira, és hangsúlyozza, hogy szükség van az energiaárak csökkentésére, többek között a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben foglalt, a megújuló hidrogén előállítására és tárolására, valamint szélerőműparkok építésére irányuló beruházások révén, továbbá javítani kell a digitális készségeket és a nagy sebességű internethez való hozzáférést. A társadalmi és gazdasági rezilienciát illetően a terv kiemeli, hogy nagyobb gazdasági függetlenséget kell elérni, többek között biztosítva az alapvető kritikus fontosságú nyersanyagok és félvezetők ellátási láncainak biztonságát. Lengyelország a tervben azt is kifejti, hogy egyes közpolitikák – többek között az energia-, az egészségügyi, a szociál- és az oktatáspolitika – esetében folyamatban van a reformok és beruházások felülvizsgálata, ezért csak korlátozottan van lehetőség a 2028-ig felmerülő beruházási igények pontosabb felmérésére. Ami a védelmi képességek kiépítését illeti, a terv – összhangban a NATO keretében tett kötelezettségvállalásokkal – a védelmi kiadások növelését irányozza elő, hogy azok meghaladják a GDP 2 %-át. A terv utal továbbá a külső feltételek változására, többek között az Oroszország által indított agressziós háborúra, valamint az újonnan felmerülő uniós stratégiai prioritásokra és az ezekből eredő beruházási igényekre.

A Bizottság következtetése az értékelés alapján

Összességében a Bizottság úgy véli, hogy Lengyelország terve eleget tesz az (EU) 2024/1263 rendelet követelményeinek.

ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉS

Helyénvaló, hogy a Tanács az (EU) 2024/1263 rendelet 17. cikkével összhangban a tervben foglalt nettó kiadási pályát javasolja a Lengyelországnak címzett ajánlásában,

AJÁNLJA, hogy Lengyelország:

1. Biztosítsa, hogy a nettó kiadások növekedése ne haladja meg az ezen ajánlás I. mellékletében meghatározott felső határokat.

A Tanács emellett felkéri Lengyelországot, hogy biztosítsa az európai szemeszter keretében – különösen az országspecifikus ajánlásokban – azonosított fő kihívások kezelését, valamint a közös uniós prioritások érvényesítését célzó reformok és beruházások végrehajtását.

[11] Draghi, M.: *„Az európai versenyképesség jövője”*, Európai Bizottság, 2024. szeptember.

I. MELLÉKLET

A nettó kiadások maximális növekedési rátája
(éves és kumulált növekedési ráták nominális értéken)

Lengyelország

Év		2025	2026	2027	2028
Növekedési ráta (%)	Éves	6,3	4,4	4,0	3,5
	Kumulált (*)	19,6	24,9	29,9	34,4

(*) A kumulált növekedési ráták a 2023-as bázisév alapján kerültek kiszámításra.

Kelt Strasbourgban, -án/-én.

a Tanács részéről
az elnök