C/2025/642

2025.2.10.

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2025. január 21.)

Lengyelország nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervének jóváhagyásáról

(C/2025/642)

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

(1) 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 gerincét képezi. Az új keret célja, hogy reformok és beruházások révén előmozdítsa a rendezett és fenntartható államháztartást, a fenntartható és inkluzív növekedést, valamint a rezilienciát, továbbá megelőzze a túlzott hiányt. Emellett előmozdítja a nemzeti felelősségvállalást, fokozott hangsúlyt helyez a középtávra, valamint hatékonyabbá és következetesebbé teszi a szabályok végrehajtását.

(2) Az új gazdasági kormányzási keret középpontjában a tagállamok által a Tanácsnak és a Bizottságnak benyújtott nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervek állnak. A terveknek két célkitűzést kell teljesíteniük: i. biztosítaniuk kell többek között, 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 érvényesülését elősegítő reformok és beruházások megvalósítását. E célból minden tervnek ismertetnie kell egy, a nettó kiadási ([4]) pályára vonatkozó középtávú kötelezettségvállalást, amely tényleges költségvetési korlátot állapít meg a terv időtartamára, azaz (a tagállam rendes jogalkotási ciklusától függően) egy négy- vagy ötéves időszakra. 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 elősegíteni a közös uniós prioritások megvalósulását. 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.

([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 programokra fordított, teljes mértékben uniós alapokból származó bevételekből fedezett kiadások, iv. az Unió által finanszírozott programok társfinanszírozásával kapcsolatos nemzeti kiadások, v. a munkanélküli ellátásokra fordított kiadások ciklikus elemei, valamint vi. az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított kormányzati kiadások értendők.

(3) A Bizottságnak a terv benyújtását követően értékelnie kell, hogy az megfelel-e az (EU) 2024/1263 rendeletben foglalt követelményeknek.

(4) Ezt követően a Tanácsnak a Bizottság ajánlása alapján ajánlást kell elfogadnia, amelyben meghatározza az érintett tagállam nettó kiadási pályáját, és adott esetben jóváhagyja a költségvetési kiigazítási időszak meghosszabbítását alátámasztó reform- és beruházási kötelezettségvállalásokat.

A LENGYELORSZÁG NEMZETI KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI-STRUKTURÁLIS TERVÉVEL KAPCSOLATOS MEGFONTOLÁSOK

(5) 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

(6) A Bizottság azzal a céllal, hogy keretet biztosítson a nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervek benyújtásához vezető párbeszédhez, 2024. június 21-én az (EU) 2024/1263 rendelet 9. cikkének megfelelően megküldte Lengyelországnak a referenciapályát ([5]). A Bizottság a referenciapályát 2024. október 9-én közzé is tette ([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 a költségvetési 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. cikke d) pontjának, valamint 7. és 8. cikkének megfelelően a referenciapálya összhangban van a költségvetési hiányra vonatkozó referenciaértékkel, az államadósság-fenntarthatósági védintézkedéssel és a költségvetési hiányra vonatkozó rezilienciacélú védintézkedéssel is. Lengyelország referenciapályája szerint – a Bizottságnak a 2024. júniusban továbbított előzetes iránymutatás alapjául szolgáló 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-as átlag
A nettó kiadások maximális növekedése (éves, %)	5,3	4,6	4,2	3,9	4,5

Forrás: a Bizottság számításai.

(7) 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.

(8) 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

([5]) A tagállamoknak és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak továbbított előzetes iránymutatás egyaránt tartalmazza a meghosszabbítás nélküli (négyéves) és a meghosszabbított (hétéves) kiigazítási időszakra vonatkozó referenciapályát. Tartalmazza továbbá a Bizottság középtávú államadósság-előrejelzési keretében alkalmazott főbb kezdeti feltételeket és alapul szolgáló feltételezéseket. A referenciapálya kiszámításához a Bizottság a *2023. évi adósságfenntarthatósági figyelőjében* (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en) leírt módszertant alkalmazta. Az alapot az Európai Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése és annak 2033-ig terjedő középtávú meghosszabbítása képezte, a hosszú távú GDP-növekedés és a népességelöregedéssel 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

felekkel (köztük a szociális partnerekkel). Ugyanakkor – a tervben szolgáltatott információk szerint – Lengyelország 2024 szeptemberében az „Európai szemeszter" nemzeti csoport keretében megbeszélést folytatott a javasolt reformokról és beruházásokról a civil társadalom képviselőivel és a szociális partnerekkel.

Egyéb kapcsolódó eljárások

(9) 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 ([8]) fogadott el a Lengyelországban fennálló túlzott költségvetési hiány megszüntetéséről. Az említett ajánlásoknak az új gazdasági kormányzási keretre való áttéréshez igazodó és az által indokolt, egyidejű elfogadása biztosítja az ajánlott kiigazítási pályák közötti összhangot.

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

A TERV ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS A BIZOTTSÁG ÁLTALI ÉRTÉKELÉSE

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

Kontextus: makrogazdasági és költségvetési helyzet és kilátások

(12) 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-ban) 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 %, 2026-ban pedig 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 %, 2026-ban pedig 3,0 % lesz.

(13) A költségvetési helyzet alakulását illetően Lengyelország 2023. évi költségvetési 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, 2026-ban pedig – változatlan szakpolitikát feltételezve – a GDP 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. A mutató értéke az előrejelzés szerint 2025 végére a GDP 58,9 %-ára nő, 2026 végére pedig a GDP 62,4 %-ának megfelelő mértékű lesz. 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

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

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

(16) 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-as 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

([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. november 26.) (COM(2024) 956 final).
([9]) A Tanács 2024. október 21-i ajánlása Lengyelország gazdaság-, költségvetési, foglalkoztatás- és strukturális politikájáról.
([10]) A különbség a kerekítés miatt nem látható.

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

	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 középtávú költségvetési-strukturális terve és a Bizottság számításai.

A tervben foglalt nettó kiadási kötelezettségvállalások államadósságra gyakorolt hatásai

(17) Ha a tervben vállalt nettó kiadási pálya és az alapul szolgáló feltételezések megvalósulnak, a terv szerint az államadósság a 2024. évi 54,6 %-ról fokozatosan emelkedne és 2027-ben a GDP 61,3 %-át tenné ki, 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 stressz-teszt 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 követelménynek.

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

(18) A tervben foglalt nettó kiadási pálya és feltételezések alapján a GDP-arányos költségvetési hiány a 2024. évi 5,7 %-ról 2028-ra fokozatosan 2,9 %-ra csökkenne. 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 követelménynek.

A költségvetési kiigazítás ütemezése

(19) 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 foglalt, a későbbre ütemezést tiltó védintézkedéssel, valamint a 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 (szpont)	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

(20) 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

(21) 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

(22) 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

(23) 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. Az alábbiakban felsoroljuk a feltételezések közötti, a nettó kiadások átlagos növekedésére a legjelentősebb hatást gyakorló különbségeket, az egyes különbségek külön-külön történő 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. Ez a feltételezés hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a tervben magasabb legyen 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 a feltételezés hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a tervben magasabb legyen 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 a feltételezés hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a tervben alacsonyabb legyen 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. Ezenkívül a feltételezések fennmaradó eltérései – bár nem mindig állnak összhangban az adósságfenntarthatósági elemzés közös keretével – 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 feltételezéseinek fenti értékelését.

A terv szerinti költségvetési stratégia

(24) A tervben foglalt indikatív költségvetési stratégia szerint a nettó kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalásokat kiadáskorlátozás 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 *növekedésének* 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 tervezett reformok és beruházások, amelyek az európai szemeszter keretében azonosított fő kihívásokra való reagálást és az Unió közös prioritásainak megvalósítását célozzák

(25) A terv ismerteti azokat a szakpolitikai szándékokat, amelyek az európai szemeszter keretében – különösen az országspecifikus ajánlásokban – azonosított fő kihívások kezelését, valamint az EU közös prioritásainak megvalósítását célzó reformokra és beruházásokra vonatkoznak. 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.

(26) 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 a vízkészletekkel való fenntartható gazdálkodásba irányuló beruházások a vidéki területeken. 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.

(27) 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.

(28) 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.

(29) 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.

(30) 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. Öt intézkedés a kohéziós politikai alapokból, egy intézkedés pedig a közös agrárpolitika keretében nyújtott finanszírozásból is részesül.

(31) 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

([11]) Draghi, M.: *„The future of European competitiveness”* (Az európai versenyképesség jövője), Európai Bizottság, 2024. szeptember.

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

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

A TANÁCS ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSE

(33) A Tanács üdvözli Lengyelország középtávú költségvetési-strukturális tervét, és úgy véli, hogy annak teljes körű végrehajtása elősegítené a rendezett államháztartás biztosítását, az államadósság fenntarthatóságának támogatását, valamint a fenntartható és inkluzív növekedést.

(34) A Tanács tudomásul veszi a tervnek a Bizottság általi értékelését. Mindazonáltal a Tanács felkéri a Bizottságot, hogy a jövőbeli tervek értékelését egy, a tanácsi ajánlásokra vonatkozó bizottsági ajánlásoktól elkülönülő dokumentumban nyújtsa be.

(35) A Tanács tudomásul veszi a Bizottságnak a nettó kiadási pályára vonatkozó értékelését és a tervben szereplő főbb makrogazdasági feltételezéseket, többek között a Bizottság előzetes iránymutatásával összefüggésben, valamint a terv szerinti nettó kiadási pályának a költségvetési hiányra és az államadósságra gyakorolt hatásait. A Tanács tudomásul veszi a Bizottság azon értékelését, amely szerint a makrogazdasági és költségvetési feltételezések, bár helyenként – többek között az aktualizált makrogazdasági és költségvetési adatok figyelembevétele céljából – eltérnek a Bizottság feltételezéseitől, összességében kellően indokoltak és megalapozott gazdasági érveken alapulnak. A Tanács tudomásul veszi a terv átfogó költségvetési stratégiáját és a kilátásokkal kapcsolatos kockázatokat, amelyek befolyásolhatják a makrogazdasági forgatókönyvnek és az alapul szolgáló feltételezéseknek a realizálódását, valamint a terv szerinti nettó kiadási pálya megvalósulását. A Tanács üdvözli, hogy a terv benyújtása előtt nemzeti szinten az érdekelt felekkel is konzultációra került sor. A Tanács megállapítja továbbá, hogy a geopolitikai kockázatok nyomást gyakorolhatnak a védelmi kiadásokra. A Tanács megjegyzi különösen, hogy az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja miatt romló biztonsági környezet hatással van a gazdaságra, és következményekkel jár a lengyel államháztartásra nézve.

(36) A Tanács elvárja, hogy Lengyelország készen álljon arra, hogy nettó kiadási pályája megvalósításának biztosítása érdekében szükség szerint kiigazítsa költségvetési stratégiáját. A Tanács úgy határoz, hogy szorosan nyomon fogja követni a gazdasági és költségvetési fejleményeket, beleértve a terv szerinti forgatókönyv alapjául szolgáló fejleményeket is.

(37) A Tanács úgy véli, hogy a költségvetési felügyelet következő fordulója előtt kellő időben további megbeszélésekre van szükség annak érdekében, hogy közös megegyezés szülessen a kumulált nettó kiadásnövekedési rátáknak az éves felügyeletre gyakorolt hatásairól.

(38) A Tanács tudomásul veszi a Bizottság által nyújtott azon tájékoztatást, amelyben a Bizottság ismerteti az európai szemeszter keretében azonosított főbb kihívásokra való reagálást célzó reformokat és az említett kihívásokra való reagálást célzó beruházásokkal kapcsolatos szükségleteket és szándékokat, és hangsúlyozza, hogy biztosítani kell e reformok és beruházások megvalósítását. A Tanács a Bizottság által benyújtott jelentések alapján értékelni fogja ezeket a reformokat és beruházásokat, és az európai szemeszter keretében nyomon fogja követni azok végrehajtását.

(39) A Tanács várakozással tekint az elért eredményekről szóló, Lengyelország által benyújtandó éves jelentések elé, amelyeknek tájékoztatást kell tartalmazniuk különösen a Tanács által meghatározott nettó kiadási pálya megvalósítása, a szélesebb körű reformoknak és beruházásoknak az európai szemeszter keretében történő végrehajtása terén elért haladásról.

(40) 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.

Kelt Brüsszelben, 2025. január 21-én.

a Tanács részéről

az elnök

A. DOMAŃSKI

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. A kumulált növekedési rátákat az utólagos megfelelésnek a kontrollszámlán történő éves nyomon követése során használják.