C/2024/6828

2024.11.29.

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2024. október 21.)

Lengyelország gazdaság-, költségvetési, foglalkoztatás- és strukturális politikájáról

(C/2024/6828)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2024. április 29-i (EU) 2024/1263 európai parlamenti és tanácsi rendeletre [1] és különösen annak 3. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

(1) Az (EU) 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet [2], amely létrehozta a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközt (a továbbiakban: az Eszköz), 2021. február 19-én lépett hatályba. Az Eszköz reformok és beruházások végrehajtásához nyújt pénzügyi támogatást a tagállamoknak, az Unió által finanszírozott fiskális impulzust biztosítva. A gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének prioritásaival összhangban az Eszköz segít elérni a gazdasági és társadalmi helyreállítást, valamint végrehajtani a fenntartható reformokat és beruházásokat, különösen a zöld és a digitális átállás előmozdítását, valamint a tagállamok gazdaságának reziliensebbé tételét szolgáló reformokat és beruházásokat. Közép- és hosszú távon szintén segít megerősíteni az államháztartás helyzetét, valamint fellendíteni a növekedést és a munkahelyteremtést, javítani az Unión belüli területi kohéziót, és támogatni a szociális jogok európai pillérének folytatódó végrehajtását.

(2) A 2023. február 27-én elfogadott (EU) 2023/435 európai parlamenti és tanácsi rendelet [3] (a továbbiakban: REPowerEU-rendelet) célja fokozatosan megszüntetni az Unió függőségét az orosz fosszilistüzelőanyag-behozataltól. Ez segítene elérni az energiabiztonságot és diverzifikálni az Unió energiaellátását, növelve ugyanakkor a megújuló energiaforrások elterjedését, az energiatárolási kapacitásokat és az energiahatékonyságot. Lengyelország új REPowerEU-fejezettel egészítette ki a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervét olyan kulcsfontosságú reformok és beruházások finanszírozása érdekében, amelyek segíteni fogják a REPowerEU célkitűzéseinek elérését.

[1] HL L, 2024/1263, 2024.4.30., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról (HL L 57., 2021.2.18., 17. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[3] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/435 rendelete (2023. február 27.) az (EU) 2021/241 rendeletnek a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe beillesztendő REPowerEU-fejezet tekintetében történő módosításáról, valamint az 1303/2013/EU rendelet, az (EU) 2021/1060 rendelet és az (EU) 2021/1755 rendelet, valamint a 2003/87/EK irányelv módosításáról (HL L 63., 2023.2.28., 1. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) 2023. március 16-án a Bizottság kiadta „Az EU hosszú távú versenyképessége: előretekintés a 2030 utáni időszakra” című közleményt annak érdekében, hogy megalapozza a szakpolitikai döntéseket, és megteremtse a növekedés fokozásához szükséges keretfeltételeket. A közlemény kilenc egymást kölcsönösen megerősítő tényező tekintetében határozza meg a versenyképesség keretfeltételeit. Az említett tényezők közül a magántőkéhez való hozzáférés, a kutatás és innováció, az oktatás és a készségek, valamint a működő egységes piac emelkedik ki a reformok és a beruházások alapvető szakpolitikai prioritásaiként a jelenlegi termelékenységi kihívások kezelése, valamint az Unió és tagállamai hosszú távú versenyképességének fokozása céljából. 2024. február 14-én a Bizottság kiadta „Az egységes piac aktuális helyzete: az egységes piacról és a versenyképességről szóló 2024. évi éves jelentés” című közleményt. Az említett közlemény részletesen ismerteti az európai egységes piac versenyképességi erősségeit és kihívásait, a beazonosított kilenc versenyképességi tényező szerint követve az éves fejleményeket.

(4) 2023. november 21-én a Bizottság elfogadta a 2024. évi éves fenntartható növekedési jelentést, megadva a gazdaságpolitikai koordináció 2024. évi európai szemeszterének startját. 2024. március 22-én az Európai Tanács jóváhagyta a 2024. évi éves fenntartható növekedési jelentés prioritásait, amelyek a versenyképes fenntarthatóság négy dimenziója köré összpontosulnak. 2023. november 21-én a Bizottság – az 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ([4]) alapján – elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült 2024. évi jelentést is, amelyben Lengyelországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyeket érinthet az egyensúlyhiány, vagy fennáll ennek kockázata, és amelyek tekintetében részletes felülvizsgálatra volna szükség. A Bizottság az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogadott és a 2024. évi együttes foglalkoztatási jelentésre vonatkozó javaslatot, amely elemzi a foglalkoztatási iránymutatások és a szociális jogok európai pillérében foglalt elvek végrehajtását. A Tanács 2024. április 12-én elfogadta az euroövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlást ([5]) (a továbbiakban: az euroövezetről szóló 2024. évi ajánlás) és 2024. március 11-én az együttes foglalkoztatási jelentést.

(5) 2024. április 30-án hatályba lépett az Unió új gazdasági kormányzási kerete. A keret magában foglalja a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről szóló, új (EU) 2024/1263 rendeletet, a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló, módosított 1467/97/EK tanácsi rendeletet ([6]) és a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló, módosított 2011/85/EU tanácsi irányelvet ([7]) is. Az új gazdasági kormányzási keret célkitűzései: reformok és beruházások végrehajtásával előmozdítani a rendezett és fenntartható államháztartást, a fenntartható és inkluzív növekedést, valamint a rezilienciát, továbbá megelőzni a túlzott költségvetési hiányt. Az új gazdasági kormányzási keret előmozdítja a nemzeti felelősségvállalást is, és fokozott hangsúlyt helyez a középtávra, hatékonyabb és következetesebb végrehajtással kombinálva mindezt. Minden egyes tagállamnak nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervet kell benyújtania a Tanácsnak és a Bizottságnak. A nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terv a tagállam költségvetési, reform- és beruházási kötelezettségvállalásait tartalmazza, a nemzeti törvényhozási ciklus rendes hosszától függően, 4 vagy 5 éves tervezési időhorizontra vonatkozóan. A nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervekben foglalt nettó kiadási ([8]) pályának meg kell felelnie az (EU) 2024/1263 rendelet követelményeinek, többek között azon követelményeknek, hogy az államadósságot a kiigazítási időszak végére megalapozottan csökkenő pályára kell állítani, vagy ilyen pályán kell tartani, vagy annak a bruttó hazai termék (GDP) 60 %-a alatti prudens szinten kell maradnia, továbbá az államháztartási hiányt középtávon a Szerződés által a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték alá kell csökkenteni, illetve az alatt kell tartani. Amennyiben egy tagállam elkötelezi magát az (EU) 2024/1263 rendeletben meghatározott kritériumoknak megfelelő releváns reformok és beruházások mellett, a kiigazítási időszak legfeljebb három évvel meghosszabbítható. Az említett nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervek elkészítésének támogatása céljából a Bizottság 2024. június 21-én iránymutatást tett közzé a tagállamok által a nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terveikben és az elért eredményekről szóló éves jelentéseikben nyújtandó információkra vonatkozóan. Az (EU) 2024/1263 rendelet 5. és 36. cikkének megfelelően a Bizottság – adott esetben – referenciapályát és technikai információkat továbbított a tagállamok számára. A tagállamoknak 2024. szeptember 20-ig kell benyújtaniuk nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terveiket, kivéve, ha a tagállam és a Bizottság megállapodik a határidő észszerű időtartammal történő meghosszabbításáról. A tagállamok – a nemzeti jogi keretükkel összhangban – megvitathatják

([4]) Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról (HL L 306., 2011.11.23., 25. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) A Tanács ajánlása (2024. április 12.) az euroövezet gazdaságpolitikájáról (HL C, C/2024/2807, 2024.4.23., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) A Tanács 1467/97/EK rendelete (1997. július 7.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról (HL L 209., 1997.8.2., 6. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről (HL L 306., 2011.11.23., 41. o., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Az (EU) 2024/1263 rendelet 2. cikkének 2. pontjában meghatározott „nettó kiadás”: 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 ellátásokra fordított kiadások ciklikus elemei, valamint vi. az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított kormányzati kiadás.

a középtávúterv-tervezetüket a nemzeti parlamentjükkel, felkérhetik a független költségvetési intézményeket véleménynyilvánításra, valamint konzultációt folytathatnak a szociális partnerekkel és más nemzeti érdekelt felekkel.

(6) 2024-ben a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere továbbra is az Eszköz végrehajtásával összhangban alakul. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek teljes körű végrehajtása továbbra is elengedhetetlen az európai szemeszter szerinti szakpolitikai prioritások teljesítéséhez, mivel a tervek segítenek hatékonyan kezelni az elmúlt években kiadott releváns országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívások összességét vagy jelentős részét. A 2019., 2020., 2022. és 2023. évi országspecifikus ajánlások ugyanolyan relevánsak maradnak az (EU) 2021/241 rendelet 14., 18. és 21. cikkével összhangban felülvizsgált, aktualizált vagy módosított helyreállítási és rezilienciaépítési tervek tekintetében is.

(7) 2021. május 3-án Lengyelország – az (EU) 2021/241 rendelet 18. cikkének (1) bekezdésével összhangban – benyújtotta nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervét a Bizottsághoz. Az (EU) 2021/241 rendelet 19. cikke értelmében a Bizottság – az említett rendelet V. mellékletében foglalt értékelési iránymutatásokkal összhangban – értékelte a helyreállítási és rezilienciaépítési terv relevanciáját, eredményességét, hatékonyságát és következetességét. 2022. június 17-én a Tanács elfogadta a Lengyelország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló végrehajtási határozatát ([9]), amelyet az (EU) 2021/241 rendelet 18. cikkének (2) bekezdése alapján 2023. december 8-án módosítottak a vissza nem térítendő pénzügyi támogatásra vonatkozó maximális pénzügyi hozzájárulás aktualizálása, valamint a REPowerEU-fejezet beillesztése céljából ([10]). A részletek folyósításának feltétele, hogy a Bizottság – az (EU) 2021/241 rendelet 24. cikkének (5) bekezdésével összhangban – határozatot fogadjon el, amely megállapítja, hogy Lengyelország kielégítően teljesítette a tanácsi végrehajtási határozatban meghatározott releváns mérföldköveket és célokat. A kielégítő teljesítés előfeltétele, hogy a korábbi mérföldkövek és célok terén ne következzen be visszalépés.

(8) 2024. június 19-én a Bizottság közzétette a Lengyelországra vonatkozó, 2024. évi országjelentést. Ebben értékelte a Tanács által 2019 és 2023 között elfogadott releváns országspecifikus ajánlások végrehajtása terén Lengyelország által elért eredményeket, és számba vette a helyreállítási és rezilienciaépítési terv Lengyelország általi végrehajtását. Az említett elemzés alapján az országjelentés hiányosságokat azonosított a helyreállítási és rezilienciaépítési terv által nem vagy csak részben kezelt kihívásokat illetően, valamint újonnan felmerült és kialakulóban lévő kihívásokat. A jelentés szintén értékelte a Lengyelország által a szociális jogok európai pillérének végrehajtása és a foglalkoztatásra, a készségekre és a szegénység csökkentésére vonatkozó kiemelt uniós célok elérése, valamint az Egyesült Nemzetek fenntartható fejlődési céljainak megvalósítása terén elért eredményeket.

(9) Az Eurostat által hitelesített adatok szerint Lengyelország GDP-arányos államháztartási hiánya a 2022. évi 3,4 %-ról 2023-ban 5,1 %-ra, a GDP-arányos államadósság pedig a 2022. év végi 49,2 %-ról 2023 végén 49,6 %-ra nőtt. A „2024. évi költségvetés-politikai iránymutatás” című, 2023. március 8-i bizottsági közleményben foglalt bejelentésnek megfelelően a Bizottság – a 2023. évi tényadatok alapján – a meglévő jogi rendelkezésekkel összhangban megteszi az első lépést a hiányalapú túlzotthiány-eljárás megindítása céljából. 2024. június 19-én a Bizottság a Szerződés 126. cikkének (3) bekezdése szerinti jelentést adott ki. Az említett jelentés értékelte Lengyelország költségvetési helyzetét, mivel az államháztartási hiány 2023-ban meghaladta a Szerződés által a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaértéket. A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy – az említett értékelés fényében és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak a Szerződés 126. cikkének (4) bekezdése alapján kifejezett véleménye mérlegelését követően – a Bizottság 2024 júliusában Lengyelországra vonatkozóan a túlzotthiány-eljárás megindítását szándékozik javasolni, arra téve javaslatot, hogy a Tanács – a Szerződés 126. cikke (6) bekezdése alapján – fogadjon el határozatot a túlzotthiány-helyzet lengyelországi fennállásának megállapításáról.

(10) 2022. július 12-én a Tanács azt ajánlotta ([11]), hogy Lengyelország hozzon intézkedést annak biztosítására 2023-ban, hogy a nemzeti finanszírozású elsődleges folyó kiadások növekedése összhangban legyen egy összességében semleges költségvetéspolitikai irányvonallal ([12]), figyelembe véve az energiaár-emelkedéseknek leginkább kitett háztartásoknak és vállalkozásoknak, valamint az Ukrajnából menekülőknek nyújtott ideiglenes és célzott támogatás

([9]) ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1).

([10]) A Tanács végrehajtási határozata (2023. december 8.) a Lengyelország helyreállítási és rezilienciaépítési terve értékelésének jóváhagyásáról szóló, 2022. június 17-i végrehajtási határozat módosításáról (ST 15835/23 INIT; ST 15835/23 ADD 1).

([11]) A Tanács ajánlása (2022. július 12.) Lengyelország 2022. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2022. évi konvergenciaprogramját (HL C 334., 2022.9.1., 171. o.).

([12]) A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése alapján Lengyelország esetében a potenciális kibocsátás középtávú növekedése, amelyet a költségvetési irányvonal méréséhez használnak, nominális értéken 2023-ban 14,5 %-ra tehető, a tízéves átlagos potenciális reálnövekedési ráta és a 2023. évi GDP-deflátor alapján.

fenntartását. Az ajánlás azt is tartalmazta, hogy Lengyelországnak készen kell állnia arra, hogy a folyó kiadásokat a változó helyzethez igazítsa. A Tanács azt is ajánlotta, hogy Lengyelország bővítse a zöld és a digitális átállásra, valamint a REPowerEU kezdeményezés figyelembevételével az energiabiztonságra irányuló közberuházásokat, többek között az Eszköz és más uniós források felhasználásával. A Bizottság becslései szerint a költségvetési irányvonal ([13]) 2023-ban expanzív volt, és a GDP 0,8 %-ának felelt meg, magas inflációs környezetben. A nemzeti finanszírozású (a diszkrecionális bevételi intézkedések nélkül számított) elsődleges folyó kiadások 2023. évi növekedése a GDP 0,0 %-ának megfelelő, nagyjából semleges hatást gyakorolt a költségvetési irányvonalra, ami összhangban van a 2022. július 12-i tanácsi ajánlással. A nemzeti finanszírozású elsődleges folyó kiadások nagyjából semleges hatása arra vezethető vissza, hogy 1,2 százalékponttal csökkentek az energiaár-emelkedés nyomán a háztartások és a vállalkozások támogatása érdekében hozott (célzott és nem célzott) szükséghelyzeti támogatási intézkedések nettó költségei. A nemzeti finanszírozású (a bevételi intézkedések nélkül számított) elsődleges folyó kiadások növekedésének fő mozgatórugói a közszféra béreinek és nyugdíjainak növekedése voltak. Az Eszköz és más uniós alapok keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatások által finanszírozott kiadások 2023-ban a GDP 1,5 %-át tették ki. A nemzeti finanszírozású beruházások 2023-ban a GDP 3,8 %-át tették ki, ami 2022-höz képest 0,8 százalékpontos éves növekedést jelent. Lengyelország addicionális beruházásokat finanszírozott az Eszközből és más uniós alapokból, és fenntartotta a nemzeti finanszírozású beruházások szintjét. Lengyelország a zöld és digitális átállásra, valamint az energiabiztonságra irányuló közberuházásokat finanszírozott, támogatva például az átviteli és elosztóhálózatokat, a megújuló energiaforrások alkalmazását, a tengeri szélerőművek és az épületek energiahatékony felújítását, valamint a zöld és intelligens mobilitást. E közberuházásokat az Eszközből és más uniós alapokból finanszírozzák.

(11) A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése szerint a reál-GDP 2024-ben 2,8 %-kal, 2025-ben pedig 3,4 %-kal nő, és a harmonizált fogyasztói árindexszel (HICP) mért infláció 2024-ben 4,3 %-on, 2025-ben pedig 4,2 %-on áll majd.

(12) A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése 2024-re a GDP 5,4 %-ának megfelelő államháztartási hiányt prognosztizál, míg a GDP-arányos államadósság 2024 végére 53,7 %-ra nő. A hiány 2024. évi növekedése főként a magas védelmi kiadásoknak, a közszféra béremeléseinek és az új szociális juttatásoknak tulajdonítható. A Bizottság becslései alapján a költségvetési irányvonal az előrejelzés szerint 2024-ben a GDP 2,4 %-ával bővül.

(13) A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése szerint az Eszköz keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatásokkal (*grants*) finanszírozott kiadások nagysága 2024-ben várhatóan a GDP 1,0 %-a, szemben a 2023. évi 0,1 %-kal. Az Eszköz keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatásokkal finanszírozott kiadások magas színvonalú beruházásokat és termelékenységnövelő reformokat fognak lehetővé tenni anélkül, hogy közvetlen hatást gyakorolnának Lengyelország államháztartási egyenlegére vagy államadósságára. A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése szerint 2024-ben várhatóan a kiadásoknak a GDP 0,9 %-át kitevő részét fedezik az Eszközből származó kölcsönökből, szemben a 2023. évi 0 %-kal.

(14) A Tanács 2023. július 14-én azt ajánlotta ([14]), hogy Lengyelország folytasson prudens költségvetés-politikát, különösen azáltal, hogy a nemzeti finanszírozású nettó elsődleges kiadások ([15]) nominális növekedését 2024-ben legfeljebb 7,8 %-ra korlátozza. A 2023. évi költségvetésük végrehajtása és a 2024. évi költségvetésük elkészítése során a tagállamoknak figyelembe kellett venniük azt, hogy a Bizottság – a 2023. évi tényadatok alapján – javasolni fogja a Tanácsnak a hiányalapú túlzotthiány-eljárások megindítását. A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése szerint Lengyelország nemzeti finanszírozású nettó elsődleges kiadásai 2024-ben várhatóan 12,8 %-kal emelkednek, amely az ajánlott maximális növekedési ráta felett van. A nettó nemzeti finanszírozású elsődleges kiadások ajánlott maximális növekedési rátáját meghaladó többletkiadások 2024-ben a GDP 2,0 %-át teszik ki. Fennáll annak a kockázata, hogy ez nem fog megfelelni a Tanács ajánlásában foglaltaknak.

(15) Ezenkívül a Tanács azt ajánlotta, hogy Lengyelország 2023–2024-ben a lehető leghamarabb vezesse ki a hatályban lévő szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedéseket, és az így keletkező megtakarításokat fordítsa az államháztartási hiány csökkentésére. A Tanács továbbá azt ajánlotta, hogy ha az újbóli energiaár-emelkedések új vagy folytatódó támogatási intézkedéseket tesznek szükségessé, Lengyelországnak biztosítania kell, hogy az ilyen támogatási intézkedések a kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartások és vállalkozások védelmére irányuljanak,

([13]) A költségvetési irányvonal az államháztartás mögöttes költségvetési pozíciójában bekövetkezett éves változás mérőszáma. Mind a nemzeti finanszírozású, mind az uniós költségvetésből finanszírozott költségvetési politikákból eredő gazdasági impulzus értékelésére irányul. A költségvetési irányvonal i. a középtávú potenciális növekedés és ii. a diszkrecionális bevételi intézkedéseket nem tartalmazó elsődleges kiadások változása közötti különbözetként mérhető (és az elsődleges kiadások nem tartalmazzák a Covid19-válsággal kapcsolatos ideiglenes szükséghelyzeti intézkedéseket sem), de az elsődleges kiadások tartalmazzák az Eszköz és más uniós alapok keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatások (*grants*) által finanszírozott kiadásokat. A mutató negatív előjele expanzív, pozitív előjele pedig restriktív költségvetési politikát jelent.

([14]) A Tanács ajánlása (2023. július 14.) Lengyelország 2023. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2023. évi konvergenciaprogramját (HL C 312., 2023.9.1., 197. o.).

([15]) A nettó elsődleges kiadások alatt a következők nélkül számított nemzeti finanszírozású kiadásokat értjük: i. diszkrecionális bevételi intézkedések, ii. kamatkiadások, iii. ciklikus munkanélküliségi kiadások, valamint iv. egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések.

fiskálisan finanszírozhatóak legyenek, és megőrizzék az energiamegtakarításra irányuló ösztönzőket. A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése szerint az energiatámogatási intézkedések nettó költségvetési költsége ([16]) a becslések szerint 2023-ban a GDP 0,6 %-át, valamint az előrejelzések szerint 2024-ben a 0,5 %-át és 2025-ben a 0,1 %-át teszi ki. A villamos energiára és a gázra vonatkozó árbefagyasztási rendszerek várhatóan 2024 júniusáig, míg az árplafonok a villamos energia és a gáz esetében 2024 végéig, a távfűtés esetében pedig 2025 júniusáig maradnak hatályban ([17]). Ha a kapcsolódó megtakarításokat a tanácsi ajánlásnak megfelelően az államháztartási hiány csökkentésére használnák fel, az említett előrejelzések 2024-ben a GDP 0,2 %-ának megfelelő költségvetési kiigazítást jelentenének, miközben a nemzeti finanszírozású nettó elsődleges kiadások ([18]) az említett évben a GDP 2,0 %-ának megfelelő expanzív hatást gyakorolnak a költségvetési irányvonalra. Az előrejelzés szerint a szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedéseket nem fogják 2023–2024-ben a lehető leghamarabb kivezetni. Fennáll annak a kockázata, hogy ez nem fog megfelelni a Tanács ajánlásában foglaltaknak. Emellett az így keletkező megtakarításokat az előrejelzés szerint nem az államháztartási hiány csökkentésére használják fel. Fennáll annak a kockázata, hogy ez sem fog megfelelni a Tanács ajánlásában foglaltaknak. A kiszolgáltatott helyzetben lévő háztartások és vállalkozások védelmére irányuló szükséghelyzeti energiatámogatási intézkedések költségvetési terhe a becslések szerint 2024-ben nem éri el a GDP 0,1 %-át (2023-ban 0,2 %-át). Az intézkedések mindegyike megőrzi az energiakereslet csökkentésére és az energiahatékonyság növelésére irányuló árjelzést.

(16) Emellett a Tanács azt is ajánlotta, hogy Lengyelország tartsa fenn a nemzeti finanszírozású közberuházások szintjét, és biztosítsa az Eszköz keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatások és az egyéb uniós alapok hatékony felhasználását, különösen a zöld és a digitális átállás előmozdítása érdekében. A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése szerint a nemzeti finanszírozású közberuházások a 2023. évi GDP-arányos 3,8 %-hoz képest 2024-ben a GDP 4,0 %-ára emelkednek. Ez összhangban van a Tanács ajánlásával. Viszont az uniós forrásokból – ideértve az Eszköz keretében nyújtott vissza nem térítendő támogatásokat is – finanszírozott közkiadások a 2023. évi GDP-arányos 1,5 %-hoz képest 2024-ben várhatóan a GDP 1,9 %-ára nőnek.

(17) Az előrejelzés zárónapján ismert gazdaságpolitikai intézkedések alapján, és változatlan szakpolitikát feltételezve, a Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése 2025-ben a GDP 4,6 %-ának megfelelő államháztartási hiányt prognosztizál. A hiány 2025-ben bekövetkezett csökkenése főként a gazdasági fellendülést és az energiatámogatási intézkedések lejáratát tükrözi. A GDP-arányos államadósság 2025 végére várhatóan 57,7 %-ra nő. A jelentős hiány mellett a GDP-arányos államadósság növekedését a katonai felszerelésekbe történő beruházásokhoz kapcsolódó jelentős készpénzes előlegfizetések okozzák.

(18) A szociális juttatások továbbra is nagyrészt nem célzottak, és a rászorultságot nem ellenőrzik a háztartások szintjén. Ez korlátozott újraelosztási erővel jellemezhető jóléti rendszert eredményez. 2023-ban jelentősen megemelték a gyermekek után járó általános ellátást, és megőrizték a 13. havi nyugdíjat. A költségvetési dokumentumokban javítani lehetne a folyamatban lévő és tervezett beruházások átláthatóságát. Hiányzik a folyamatban lévő beruházások és finanszírozási forrásaik – többek között a költségvetésen kívüli források és az állami tulajdonban lévő vállalatok – integrált és átfogó áttekintése. Noha ezek az információk különböző mértékben rendelkezésre állnak, számos dokumentum, például a többéves beruházási programok és az állami tulajdonban lévő vállalatok vagy a költségvetésen kívüli források pénzügyi tervei között oszlanak meg. Az állami beruházási projektek értékelésére és kiválasztására, valamint az utólagos felülvizsgálatok elvégzésére vonatkozó eljárások gyengék. Szabványosított projektértékelési módszerek csak az uniós finanszírozású beruházások esetében állnak rendelkezésre, de azokat minden jelentős, államilag finanszírozott beruházásra alkalmazni lehetne. A projektkiválasztási eljárások minisztériumonként eltérőek, és a projekttípuson és a finanszírozás forrásán alapulnak. A központi kormányzat szintjén nincsenek egységes kritériumok a projektek kiválasztására és rangsorolására vonatkozóan.

(19) Lengyelország az Unió egyik leggyorsabban öregedő országa, és a hosszú távú demográfiai tendenciák hatással lesznek a nyugdíjrendszerére. A tényleges nyugdíjbavonulási életkor folyamatos emelése az idősebb munkavállalók magas munkaerőpiaci részvételének biztosítása révén döntő fontosságú a gazdasági növekedés és a jövőbeli nyugdíjak megfelelősége szempontjából. A népesség elöregedéséről szóló 2024. évi jelentés Lengyelországra vonatkozó előrejelzései az átlagos nyugdíj és a nyugdíjba vonuláskori bruttó átlagbér arányában mérve a megfelelőség második legnagyobb csökkenésére utalnak. Ha a megfelelőségi arányt a jelenlegi szint közelében lehetne tartani, az 2070-re GDP-arányosan 4,6 százalékponttal növelné a közkiadásokat. A mezőgazdasági termelőknek nyújtott nyugellátást az állam nagyrészt támogatja (2023-ban a GDP 0,6 %-át tették ki ezek az ellátások), és a beszedett társadalombiztosítási járulékok számítási módszere nem ösztönzi az általános nyugdíjrendszer felé való elmozdulást, akadályozva a munkavállalók ágazatközi mobilitását. Míg Lengyelország

([16]) A számadat az említett intézkedések éves költségvetési költségének szintjét mutatja, beleértve a bevételeket és kiadásokat, és adott esetben az energiaszolgáltatók váratlan nyereségére kivetett adókból származó bevételek nélkül.

([17]) A Bizottság 2024. tavaszi előrejelzése azt feltételezi, hogy azon intézkedések, amelyek Lengyelország közlése szerint 2024 végéig érvényben maradnak, 2025-ben is költségvetési hatással fognak járni.

([18]) E hatás, amely a nominális GDP arányaként fejezhető ki, az elsődleges államháztartási kiadások változásának és a középtávú (tízéves) átlagos potenciális nominális GDP-növekedésnek az összevetéséből adódik, ahol az elsődleges államháztartási kiadások nem tartalmazzák i. a diszkrecionális bevételi intézkedések járulékos költségvetési hatását, ii. az egyszeri kiadásokat, iii. a ciklikus munkanélküliségi kiadásokat, valamint iv. a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és más uniós alapok vissza nem térítendő támogatásaiból finanszírozott kiadásokat.

helyreállítási és rezilienciaépítési tervében egy célzott intézkedést hajtott végre a törvényben előírt nyugdíjkorhatáron túli munkavégzés előmozdítása érdekében, további erőfeszítésekre lenne szükség a nyugdíjak megfelelőségével és fenntarthatóságával kapcsolatos kihívás kezelése érdekében.

(20) Az (EU) 2021/241 rendelet 19. cikke (3) bekezdésének b) pontjával és az említett rendelet V. mellékletének 2.2. kritériumával összhangban a helyreállítási és rezilienciaépítési terv 2026-ig végrehajtandó, egymást kölcsönösen erősítő reformok és beruházások széles körét tartalmazza. Az említett reformok és beruházások várhatóan segítenek kezelni a releváns országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívások mindegyikét vagy jelentős részét. E szoros időkereten belül Lengyelország hosszú távú versenyképességének a zöld és a digitális átállás révén történő fokozásához kulcsfontosságú gyorsan haladni a REPowerEU-fejezetet is tartalmazó helyreállítási és rezilienciaépítési terv eredményes végrehajtásával, biztosítva ugyanakkor a társadalmi méltányosságot. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervben foglalt kötelezettségvállalások 2026 augusztusáig történő teljesítése szempontjából meghatározó jelentőséggel bír, hogy Lengyelország – a vonatkozó kihívások kezelésével – folytassa a reformok végrehajtását és felgyorsítsa a beruházásokat, miközben stabil közigazgatási kapacitást biztosít. A helyreállítási és rezilienciaépítési terv sikeres végrehajtásához alapvető fontosságú a helyi és regionális hatóságok, a szociális partnerek, a civil társadalom szereplői és más releváns érdekelt felek szisztematikus bevonása a széles körű felelősségvállalás biztosítása érdekében.

(21) A kohéziós politikai programok félidős felülvizsgálatának részeként Lengyelországnak – az (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet ([19]) 18. cikkével összhangban – 2025 márciusáig felül kell vizsgálnia az egyes – az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap Plusz (ESZA+), a Kohéziós Alap és az Igazságos Átmenet Alap (IÁA) által támogatott – programokat, figyelembe véve többek között a 2024. évi országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívásokat, valamint a nemzeti energia- és klímatervét. Az említett felülvizsgálat képezi az alapját az egyes programokhoz nyújtott uniós finanszírozás végleges allokációjának. Lengyelország eredményeket ért el a kohéziós politikai programoknak és a szociális jogok európai pillérének a végrehajtása terén, ugyanakkor továbbra is kihívások állnak fenn, és a keleti régiók és az ország többi része közötti regionális egyenlőtlenségek folyamatosan nőnek. A kohéziós politikai programok végrehajtásának felgyorsítása alapvető fontosságú. Továbbra is relevánsak a programok keretében elfogadott prioritások. Fontos, hogy Lengyelország beruházzon az innovatív és intelligens gazdasági átalakulásba, és erősítse a tudomány és az üzleti szféra közötti együttműködést. A zöld átállás és a szénről való átállás felgyorsításához intézkedésekre van szükség, beleértve a tisztaenergia-termelés bővítését, a „nettó zéró” technológiák gyártására irányuló beruházások növelését, továbbá az energiafogyasztás és a légszennyezés csökkentését. Fontos a digitális és zöld készségekbe való beruházás. Továbbra is elsőrendű feladat a minőségi és megfizethető gyermekgondozáshoz való hozzáférés terén fennálló területi különbségek megszüntetése. A kohéziós politikai programok félidős felülvizsgálata során érdemes nagyobb figyelmet fordítani a nem uniós állampolgárok támogatási rendszerébe történő beruházásokra és az integrációjuk átfogó módon történő támogatására rendelkezésre álló lehetőségekre, mivel Lengyelországba korábban soha nem látott mértékű menekültáradat érkezett Ukrajnából. Lengyelország felhasználhatná az (EU) 2024/795 európai parlamenti és tanácsi rendelettel ([20]) létrehozott Stratégiai Technológiák Európai Platformját gazdasága átalakításának támogatására, különösen a tiszta és erőforrás-hatékony technológiák tekintetében.

(22) A helyreállítási és rezilienciaépítési terv és más uniós alapok által kezelt gazdasági és társadalmi kihívásokon túlmenően Lengyelország számos további kihívással szembesül a munkaerőhiánnyal, a vállalkozások digitalizációjával, a közbeszerzéssel, a távfűtéssel és a vízgazdálkodással kapcsolatban.

(23) A munkaerőhiány aláássa a lengyel gazdaság versenyképességét. 2023-ban a lengyel munkáltatók 66 %-a számolt be arról, hogy nehézségekbe ütközik a nyitott pozíciók betöltése, míg világszerte a munkáltatók 75 %-a szerint nehéz megtalálni a szükséges tehetségeket. Ezért döntő fontosságú a munkaerőpiaci részvétel növelése a legalacsonyabb foglalkoztatási rátával rendelkező csoportok, például a fogyatékossággal élők (a fogyatékossággal élők foglalkoztatási különbsége 2022-ben 31,3 százalékpont volt, ami jóval meghaladta a 21,4 százalékpontos uniós átlagot) vagy a nők körében (2023-ban a férfiak és nők közötti foglalkoztatási különbség Lengyelországban átlagosan 11,8 százalékpont, az 55–64 éves korosztályban pedig 23,3 százalékpont volt). Lengyelország elmarad a felnőttkori tanulásban való részvétel 2030-ra vonatkozó 51,7 %-os arányára vonatkozó uniós célkitűzéstől – ez az arány jelenleg 20,3 % –, ami akadályozza a munkaigényes ágazatokba való, átképzés és továbbképzés révén megvalósítható

([19]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról (HL L 231., 2021.6.30., 159. o., http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/795 rendelete (2024. február 29.) a Stratégiai Technológiák Európai Platformjának (STEP) létrehozásáról és a 2003/87/EK irányelv, valamint az (EU) 2021/1058, az (EU) 2021/1056, az (EU) 2021/1057, az 1303/2013/EU, a 223/2014/EU, az (EU) 2021/1060, az (EU) 2021/523, az (EU) 2021/695, az (EU) 2021/697 és az (EU) 2021/241 rendelet módosításáról (HL L, 2024/795, 2024.2.29., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

átmenetet. Ugyanakkor a tartós ápolási-gondozási rendszer fejletlen, és továbbra is a családokra, különösen a nőkre és más informális gondozókra támaszkodik. Az otthoni gondozásra szoruló, legalább 65 éves személyek 13 %-a részesül formális otthoni gondozásban, ami jóval elmarad az uniós átlagtól (2022-ben 30 %), miközben a szükségletek a népesség elöregedésével gyorsan nőnek. A 65 éves és annál idősebb népesség aránya 2030-ban várhatóan eléri a 21,9 %-ot, 2050-ben pedig a 29,1 %-ot. Az informális gondozók – főként a nők – nagyobb gazdasági aktivitásának a formális otthoni és közösségi alapú tartós ápoláshoz-gondozáshoz való hozzáférés javítása révén történő előmozdítása növelheti a munkaerőpiaci részvételt.

(24) A közbeszerzési rendszert továbbra is sújtja az ajánlatokat benyújtó vállalatok alacsony száma. Emiatt rendkívül gyakori, hogy egyetlen ajánlat kerül benyújtásra: az ilyen esetek aránya évek óta rendkívül magas (2023-ban 54 % volt, és az elmúlt 5 évben meghaladta az 50 %-ot). A 2021 januárjában hatályba lépett közbeszerzési törvény a várakozások ellenére nem orvosolta azonnal a főbb hiányosságokat. Ez szükségessé teszi a közbeszerzési piacot jellemző alacsony intenzitású verseny tartós és egyre súlyosbodó problémájának alapos és átfogó okfeltáró elemzését. A közbeszerzési folyamat digitalizálásának további erősítése, valamint a kis- és középvállalkozások (kkv-k) képzési kínálatának fejlesztése segíthet e kihívások kezelésében.

(25) Lengyelországnak lehetősége lenne arra, hogy javítsa teljesítményét a digitális átállás terén, és növelje hozzájárulását az Unió digitális évtizedre vonatkozó céljainak eléréséhez. Bár a közszolgáltatások digitalizálása terén történt előrelépés, Lengyelország a vállalkozások digitalizálása tekintetében lemaradásban van. A legalább alapszintű digitális intenzitással rendelkező lengyel kkv-k aránya 50 %, ami elmarad az 57,7 %-os uniós átlagtól (az EU 2030-ra vonatkozó célkitűzése 90 %). A vállalatok csupán 24,7 %-a biztosít célzott IKT-képzést alkalmazottai számára, akik ennek következtében alacsony szintű digitális készségekkel rendelkeznek. Gazdasága növekedési potenciáljának erősítése és a magánberuházások ösztönzése érdekében Lengyelországnak meg kell könnyítenie a fejlett technológiákhoz való hozzáférést – különösen a kkv-k számára –, és ösztönöznie kell az induló innovatív vállalkozások ökoszisztémáit a képzéshez való hozzáférés javításával, technikai és pénzügyi támogatás nyújtásával, valamint a tudástranszfer előmozdításával.

(26) Az elmúlt évtizedben Lengyelország végsőenergia-fogyasztása növekvő tendenciát mutatott. 2022-ben ez a fogyasztás 14,5 %-kal volt magasabb, mint 2013-ban, míg az EU-ban összességében 5,5 %-kal csökkent. Ha az elmúlt 6 év trendje folytatódna, Lengyelország 28 %-kal túllépné energiahatékonysági célkitűzését. A lakosság 42 %-a számára távfűtési rendszerek biztosítják a fűtést, ám ezek továbbra is nagymértékben a szénre támaszkodnak. E tekintetben szükség lesz egy olyan javaslatra, amely az energiahatékonysági szempontokat hangsúlyozottan figyelembe vevő, egyértelmű dekarbonizációs útvonalra irányul. Bár a jelenlegi szakpolitikák a földgázra és a biomasszára való átállást irányozzák elő, olyan dekarbonizációs pályát kell felvázolni, amely prioritásként kezeli az energiahatékonyságot, a fenntartható megújuló hőforrásokat és a hulladékhő felhasználását. Lengyelország számos nemzeti szakpolitikát hajtott végre a lakóépületek energetikai felújításának előmozdítása érdekében, beleértve a helyreállítási és rezilienciaépítési terv keretében finanszírozott jelentős támogatási rendszereket is. Ezeket a szakpolitikákat azonban tovább kell erősíteni, és össze kell hangolni az EU 2030-ra vonatkozó éghajlat-politikai célkitűzéseivel. Ennélfogva célzott fellépésre van szükség az épületek szén-dioxid-kibocsátásának csökkentése érdekében, különös tekintettel az energiahatékonyság javítására és a távfűtés dekarbonizációjára.

(27) Lengyelország kihívásokkal szembesül az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással kapcsolatban, például az aszály és az áradások kockázata tekintetében. A helyreállítási és rezilienciaépítési terv intézkedéseket tartalmaz a vidéki térségek vízmegtartásának javítására, de a mezőgazdaságra, az erdőgazdálkodásra és a vízgazdálkodásra vonatkozó egyéb nemzeti szakpolitikák még mindig nem alkalmasak az éghajlati kockázatok és hatások kezelésére. A releváns szakpolitikákért felelős különböző intézmények közötti szorosabb koordináció révén jobb szakpolitikai koherenciát lehetne elérni. Ez segíthet a fenntartható megoldások, például a természetalapú alkalmazkodási megoldások megvalósításában a vízellátás növelése és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás érdekében, egyszersmind előnyös lehet a mezőgazdaság és az ökoszisztéma-szolgáltatásokra támaszkodó egyéb ágazatok hosszú távú fenntarthatósága szempontjából,

AJÁNLJA, hogy Lengyelország 2024-ben és 2025-ben hozzon intézkedéseket a következők szerint:

1. Kellő időben nyújtsa be a középtávú költségvetési-strukturális tervet. A megreformált Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeinek megfelelően 2025-ben korlátozza a nettó kiadások ([21]) növekedését olyan mértékűre, amely összhangban van többek között azzal, hogy az államháztartási hiány a Szerződésben a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték felé közelítve csökkenjen, az államadósság pedig középtávon prudens szinten maradjon. Növelje a közkiadások hatékonyságát, többek között a szociális juttatások célzottabbá tétele, valamint a beruházástervezés

([21]) Az (EU) 2024/1263 rendelet 2. cikkének 2. pontja szerint a „nettó kiadás”: a kamatkiadások, a diszkrecionális bevételi intézkedések, az uniós alapokból származó bevételek által teljes mértékben fedezett, uniós programokkal kapcsolatos kiadások, az Unió által finanszírozott programok társfinanszírozásával kapcsolatos nemzeti kiadások, a munkanélküli ellátásokra fordított kiadások ciklikus elemei, valamint az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül számított kormányzati kiadás.

nagyobb átláthatósága, továbbá a szabványosított projektértékelési és -kiválasztási eljárások szélesebb körű alkalmazása révén. Biztosítsa a jövőbeli nyugellátások megfelelőségét, és fokozza a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát, többek között a tényleges nyugdíjbavonulási életkor növelésére irányuló intézkedésekkel és a kedvezményes nyugdíjrendszerek reformjával.

2. Erősítse meg a helyreállítási és rezilienciaépítési terv végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitást, gyorsítsa fel a beruházásokat, és tartsa fenn a reformok végrehajtásának lendületét. Kezelje a vonatkozó kihívásokat, lehetővé téve a REPowerEU-fejezetet is magában foglaló helyreállítási és rezilienciaépítési terv folyamatos, gyors és hatékony végrehajtását, biztosítva a reformok és beruházások 2026 augusztusáig történő befejezését. Gyorsítsa fel a kohéziós politikai programok végrehajtását. Az említett programok félidős felülvizsgálata keretében továbbra is összpontosítson az elfogadott prioritásokra, hozzon intézkedéseket a nem uniós állampolgárok hatékonyabb támogatása és integrációja érdekében, figyelembe véve a Stratégiai Technológiák Európai Platformja kezdeményezés által a versenyképesség javítására kínált lehetőségeket.

3. Tegyen lépéseket a hátrányos helyzetű csoportok munkaerőpiaci részvételének növelésére, többek között a formális otthoni és közösségi alapú tartós ápolás-gondozás minőségének és az ahhoz való hozzáférésnek a javítása révén. Mozdítsa elő a versenyt a közbeszerzési eljárások területén, hatékonyabbá és kevésbé nehézkessé téve ezen eljárásokat, különösen a kkv-k számára. Támogassa a magánberuházásokat a vállalatok digitalizálásának előmozdításával.

4. Hozzon intézkedéseket annak érdekében, hogy a megújuló energiára való átállás révén gyorsuljon a fosszilis tüzelőanyagok fokozatos kivezetése a távfűtési ágazatban. Javítsa a vízkészletek védelmével és fenntartható használatával kapcsolatos szakpolitikákat az ökoszisztéma-szolgáltatásokra támaszkodó ágazatok hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása érdekében.

Kelt Luxembourgban, 2024. október 21-én.

a Tanács részéről

az elnök

NAGY I.