C/2025/641

2025.2.10.

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2025. január 21.)

Portugália nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervének jóváhagyásáról

(C/2025/641)

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 költségvetési 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 megvalósulását elősegítő reformok és beruházások végrehajtását. 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 végrehajtását, 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.

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

([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.

(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 PORTUGÁLIA NEMZETI KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI-STRUKTURÁLIS TERVÉVEL KAPCSOLATOS MEGFONTOLÁSOK

(5) Portugália 2024. október 11-én benyújtotta nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervét a Tanácsnak és a Bizottságnak. A benyújtásra azt követően került sor, hogy Portugália és a Bizottság a Portugália által szolgáltatott indokokra tekintettel megállapodott 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 Portugáliának a referenciapályát ([5]). A Bizottság a referenciapályát 2024. október 11-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 7. és 8. cikkének megfelelően a referenciapálya összhangban van az államadósság-fenntarthatósági védintézkedéssel és a költségvetési hiányra vonatkozó rezilienciacélú védintézkedéssel is. Portugália 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 3,6 %-os átlagos növekedésének felel meg.

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

	2025	2026	2027	2028	2025–2028-es átlag
A nettó kiadások maximális növekedése (éves, %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Forrás: a Bizottság számításai.

(7) Portugália és a Bizottság az (EU) 2024/1263 rendelet 12. cikkével összhangban 2024 júliusától októberéig szakértői szintű párbeszédet folytatott. A párbeszéd középpontjában a Portugália által tervezett nettó kiadási pálya és az annak alapjául szolgáló feltételezések (különösen a potenciális növekedési becslésekkel kapcsolatos feltételezések), a későbbre ütemezés tilalmára vonatkozó mentesség, 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 Portugália által szolgáltatott információk szerint az (EU) 2024/1263 rendelet 36. cikke (1) bekezdésének c) pontjában előírt átmeneti rendelkezésekkel összhangban a benyújtást megelőzően nem került sor a releváns nemzeti érdekelt felekkel (köztük a szociális partnerekkel) folytatott konzultációs folyamatra az (EU) 2024/1263 rendelet 11. cikkének (3) bekezdésében előírtak szerint.

(9) A Nemzeti Költségvetési Tanács (*Conselho das Finanças Públicas*) véleményt nyilvánított a többéves nettó kiadási pályát alátámasztó makrogazdasági előrejelzésről és makrogazdasági feltételezésekről. A Költségvetési Tanács arra a következtetésre jutott, hogy a gazdasági növekedésre és a GDP-deflátorra vonatkozó előrejelzések megalapozottnak tűnnek, azonban a potenciális növekedésre és a kibocsátási résre vonatkozó becslésekkel kapcsolatban – a terv általános makrogazdasági forgatókönyve szempontjából vett megalapozottságukat illetően – fenntartásokat fogalmazott meg.

([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#portugal.

(10) A tervet 2024. október 11-én terjesztették a nemzeti parlament elé.

Egyéb kapcsolódó eljárások

(11) Portugália 2024. október 15-én benyújtotta a 2025-re vonatkozó költségvetésiterv-javaslatát. A Bizottság 2024. november 26-án véleményt fogadott el erről a költségvetésiterv-javaslatról ([7]).

(12) A Tanács 2024. október 21-én az európai szemeszter keretében több országspecifikus ajánlást intézett Portugáliához ([8]).

A TERV ÖSSZEFOGLALÁSA ÉS A BIZOTTSÁG ÁLTALI ÉRTÉKELÉSE

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

Kontextus: makrogazdasági és költségvetési helyzet és kilátások

(14) Portugáliában 2023-ban 2,5 %-kal nőtt a gazdasági tevékenység, ami a belső keresletnek és a szolgáltatások exportjának tudható be. Az Európai Bizottság 2024. őszi előrejelzése szerint főként a magán- és az állami fogyasztásnak köszönhetően a gazdaság 2024-ben várhatóan 1,7 %-kal bővül. 2025-ben a reál-GDP várhatóan 1,9 %-kal nő, mivel a beruházások várhatóan felgyorsulnak. 2026-ban a reál-GDP várhatóan 2,1 %-kal nő, amit tovább támogatnak a beruházások, valamint a magán- és az állami fogyasztás. Az előrejelzés által lefedett időszakban (azaz 2024 és 2026 között) Portugáliában a potenciális-GDP-növekedés a 2023. évi 2,5 %-ról 2026-ban várhatóan 1,9 %-ra csökken, ami a munkaerő alacsonyabb – a munkaképes korú népesség előre jelzett csökkenését tükröző – hozzájárulásának tudható be. A munkanélküliségi ráta 2023-ban 6,5 % volt, és a Bizottság előrejelzése szerint 2024-ben 6,4 %, 2025-ben 6,3 %, 2026-ban pedig 6,2 % lesz. Az infláció (GDP-deflátor) az előrejelzések szerint a 2023. évi 6,9 %-ról 2024-ben 3,8 %-ra, 2025-ben 2,5 %-ra, 2026-ban pedig 2,2 %-ra csökken.

(15) A költségvetési helyzet alakulását illetően Portugália 2023. évi költségvetési többlete a GDP 1,2 %-ának felelt meg. A mutató értéke az Európai Bizottság 2024. őszi előrejelzése szerint 2024-ben a GDP 0,6 %-a lesz, majd 2025-ben a GDP 0,4 %-ára, 2026-ban pedig – változatlan szakpolitikát feltételezve – a GDP 0,3 %-ára tovább csökken. Az Európai Bizottság a 2024. őszi előrejelzésében figyelembe vette Portugália 2025-re vonatkozó költségvetés-tervezetét, amelyet a kormány októberben terjesztett a nemzeti parlament elé. Az államadósság 2023 végén a GDP 97,9 %-át tette ki. Az Európai Bizottság 2024. őszi előrejelzése szerint az adósságráta 2024 végére várhatóan a GDP 95,7 %-ára csökken. A mutató értéke az előrejelzés szerint 2025 végére a GDP 92,9 %-ára, 2026 végére pedig a GDP 90,5 %-ára tovább csökken. 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

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

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

(18) Portugália a tervben kötelezettséget vállal a 2. táblázatban feltüntetett nettó kiadási pálya követésére, ami 2025-től 2028-ig a nettó kiadások évi 3,6 %-os átlagos növekedését jelenti. A nettó kiadásoknak a tervben előirányzott átlagos növekedése a kiigazítási időszakban (2025–2028) nagyjából összhangban van ([9]) a Bizottság által 2024. június 21-én megküldött referenciapályával. A terv azzal számol, hogy a potenciális-GDP-növekedés a 2024. évi 2,4 %-ról 2028-ig fokozatosan 1,6 %-ra csökken. Emellett a terv előrejelzése szerint a GDP-deflátor növekedése a 2024. évi 3,1 %-ról 2025-ben 2,6 %-ra, majd 2028-ig 2,0 %-ra csökken.

2. táblázat: A Portugália 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, %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
A nettó kiadások növekedése (kumulálva, a 2023-as bázisévtől, %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	n.a.

([7]) A Bizottság véleménye Portugália költségvetésiterv-javaslatáról, 2024.11.26., C(2024)9063 final.
([8]) A Tanács 2024. október 21-i ajánlása Portugália gazdaság-, költségvetési, foglalkoztatás- és strukturális politikájáról.
([9]) A különbség a kerekítés miatt nem látható.

	2024	2025	2026	2027	2028	Átlag a terv érvényességi időszakában (2025–2028)
Potenciális-GDP-növekedés (%)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Infláció (GDP-deflátor növekedése) (%)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

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

A tervben foglalt nettó kiadási kötelezettségvállalások államadósságra gyakorolt hatásai

(19) Ha a tervben vállalt nettó kiadási pálya és az alapul szolgáló feltételezések megvalósulnak, az államadósság a terv szerint a 2024. évi 95,9 %-ról a kiigazítási időszak végére (2028) fokozatosan a GDP 83,2 %-ára csökkenne, amint az a következő táblázatban is szerepel. A kiigazítást követően, középtávon az adósságráta a terv szerint folyamatosan csökken, 2038-ra a GDP 64,8 %-ára.

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

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Államadósság (a GDP %-ában)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Forrás: Portugália középtávú költségvetési-strukturális terve

A terv értelmében tehát az államadósság-ráta a kiigazítási időszak végéig (2028) csökkenő pályán maradna. Ez a terv feltételezései alapján megalapozott, mivel a Bizottság adósságfenntarthatósági elemzése keretében elvégzett valamennyi determinisztikus stressznek szerint az adósság a kiigazítási időszakot követő tíz évben csökkenni fog, a sztochasztikus előrejelzések szerint pedig az adósság csökkenésének kellően nagy a valószínűsége. 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.

A tervben foglalt nettó kiadási kötelezettségvállalások államháztartási egyenlegre gyakorolt hatásai

(20) A tervben foglalt nettó kiadási pálya és feltételezések alapján a GDP-arányos költségvetési többlet a 2025. évi 0,3 %-ról 2028-ra 1,3 %-ra növekszik. 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

(21) A strukturális elsődleges egyenleg változásaként számított költségvetési kiigazítás a tervben leírtak alapján az időszak végére ütemezett, szemben az (EU) 2024/1263 rendelet 6. cikkének c) pontjában főszabályként előírt lineáris pályával. A terv szerint ezt a költségvetési kiigazítási profilt a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hiteleiből finanszírozott projektek kiadásaira gyakorolt hatás határozza meg. A 4. táblázat a strukturális elsődleges egyenleg terv szerinti alakulását mutatja. A strukturális elsődleges többlet 2025-ös és 2026-os csökkenése és 2027-es növekedése főként az ilyen típusú kiadásokkal magyarázható (a növekedés a becslések szerint 2025-ben, illetve 2026-ban GDP-arányosan 0,2, illetve 0,6 százalékpont lesz). A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hiteleiből

finanszírozott projektekhez kapcsolódó kiadások figyelembevétele nélkül a költségvetési kiigazítás nagyjából lineáris maradna a kiigazítási időszakban (2025–2028). 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 Portugália tervében

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Strukturális elsődleges egyenleg (a GDP %-ában)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
A strukturális elsődleges egyenleg változása (szpont)	n.a.	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Forrás: Portugália középtávú költségvetési-strukturális terve

A terv összhangja a költségvetési hiányra vonatkozó rezilienciacélú védintézkedéssel

(22) Ha a tervben foglalt feltételezések és kötelezettségvállalások megvalósulnak, a strukturális hiány a kiigazítási időszakban mindvégig a GDP 1,5 %-a alatt maradna. Ezért a terv szakpolitikai kötelezettségvállalásai és makrogazdasági feltételezései alapján az (EU) 2024/1263 rendelet 8. cikkének (1) bekezdésében említett közös rezilienciacélú mozgásteret továbbra is tiszteletben fogják tartani, így nincs szükség a strukturális elsődleges egyenlegnek az (EU) 2024/1263 rendelet 8. cikkének (2) bekezdésében említett további javítására.

A terv összhangja az adósságfenntarthatósági védintézkedéssel

(23) Az (EU) 2024/1263 rendelet 7. cikkével összhangban, mivel a terv szerint az államadósság 2025-ben és 2026-ban meghaladja a GDP 90 %-át, az adósságrátának évente átlagosan legalább 1 százalékponttal kell csökkennie mindaddig, amíg 90 % alá nem esik, ezt követően pedig átlagosan 0,5 százalékponttal kell csökkennie. Ezt az átlagos csökkenést a 2024–2028-as időszakra számították ki, és 3,0 százalékpontot tesz ki. Ezért a tervben foglalt szakpolitikai kötelezettségvállalások és makrogazdasági feltételezések alapján a tervben előterjesztett nettó kiadási pálya összhangban van az adósságfenntarthatósági védintézkedéssel.

A tervben foglalt makrogazdasági feltételezések

(24) A terv alapját képező feltételezések eltérnek a Bizottság által 2024. június 21-én Portugáliának továbbított feltételezésektől. A terv hat változó, nevezetesen a kiindulási helyzet (azaz a 2024-es strukturális elsődleges egyenleg), a potenciális-GDP-növekedés, a GDP-deflátor növekedése, a reál-GDP-növekedés, a nominális implicit kamatláb és az SFA-tételek esetében eltérő feltételezéseket alkalmaz. Emellett a költségvetési kiigazítást későbbre ütemezték. Az alábbiakban bemutatásra kerül a feltételezések közötti különbségek értékelése. 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 azt feltételezi, hogy a potenciális-GDP-növekedés a kiigazítási időszak alatt (2028-ig) valamivel magasabb lesz (átlagosan 0,1 százalékponttal). A kiigazítási időszak végét követően, azaz 2028-tól a potenciális növekedési adatsorok közelednek a Bizottság előzetes iránymutatásához. Ez a feltételezés hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a tervben magasabb legyen a nettó kiadások átlagos növekedése a kiigazítási időszak során. Összességében ez az eltérés 2028-ig a Portugália által végzett és a közösen elfogadott uniós módszertanon alapuló, aktualizált potenciális GDP adatsorokból ered. Megalapozottnak tekinthető, mivel azt a Portugália középtávú költségvetési-strukturális tervében szereplő rövid távú makrogazdasági előrejelzések – amelyek némileg kedvezőbbek, mint az előzetes iránymutatásban szereplők, de összhangban vannak az Európai Bizottság 2024. őszi előrejelzésével – a reál-GDP-adatoknak a 2022–2023-as időszakra vonatkozóan enyhe felfelé történő módosításával, valamint az Eurostat népesség-előreszámításának aktualizálásával magyarázzák. Következésképpen ez a feltételezés kellően megalapozottnak tekinthető.

— A terv a strukturális elsődleges egyenleg változásaként számított költségvetési kiigazítást a Bizottság lineáris kiigazításra vonatkozó feltételezéséhez képest későbbre, 2027-re és 2028-ra ütemezi. Ez a feltételezés hozzájárul ahhoz, hogy a Bizottság feltételezéseihez képest a tervben alacsonyabb legyen a nettó kiadások átlagos növekedése a kiigazítási időszak során. Ezt az eltérést a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hiteleiből

finanszírozott projektek kiadásaira gyakorolt várható hatás okozza, amely 2026-ban várhatóan a GDP 1,0 %-ára nő, szemben a 2024. évi 0,1 %-kal. A költségvetési kiigazítás későbbre ütemezése összhangban van az (EU) 2024/1263 rendelet 6. cikkének c) pontjával és a 36. cikke (1) bekezdésének e) pontjában foglalt átmeneti rendelkezéssel. Következésképpen ez a feltételezés kellően megalapozottnak tekinthető.

A fennmaradó eltérések nem gyakorolnak lényeges hatást a nettó kiadások átlagos növekedésére a Bizottság feltételezéseihez képest. Összességében a feltételezések közötti eltérések együttesen azt eredményezik, hogy a tervben a nettó kiadások átlagos növekedése nagyjából összhangban van a referenciapályával. A Bizottság a nettó kiadási pályának való megfelelés jövőbeli értékelése során figyelembe fogja venni a terv feltételezéseinek fenti értékelését.

A terv szerinti költségvetési stratégia

(25) A tervben foglalt indikatív költségvetési stratégia szerint a nettó kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalásokat kiadáskorlátozás és a bevételt növelő diszkrecionális intézkedések révén fogják végrehajtani. Bár a terv bevételcsökkentő költségvetési intézkedéseket mutat be, például a fiatalok személyi jövedelemadó-rendszerének tervezett aktualizálását, ezeket várhatóan ellensúlyozni fogja a szükséghelyzeti energiaügyi intézkedések 2025-ben történő megszüntetése, például az üzemanyagadóba épített szén-dioxid-kibocsátási adó befagyasztásának feloldása és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hiteleiből finanszírozott projektek 2027-ben történő fokozatos kivezetése. Az előirányzott szakpolitikai intézkedések részleteit meg kell erősíteni vagy ki kell igazítani, majd számszerűsíteni kell az éves költségvetésekben. A tervben szereplő indikatív költségvetési stratégia végrehajtását kockázatok övezik, amelyek a közszférabeli bérekre és a szociális transzferekre nehezedő növekvő kiadási nyomáshoz kapcsolódó kockázatokból erednek. Ezen túlmenően a 2025-ös költségvetésiterv-javaslat meghatározza azokat a szakpolitikai intézkedéseket, amelyek révén teljesíthető a 2025. évi nettó kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalás ([10]).

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

(26) A terv ismerteti az európai szemeszter keretében – különösen az országspecifikus ajánlásokban – azonosított fő kihívások kezelésére, valamint az EU közös prioritásainak megvalósítására irányuló reformokkal és beruházásokkal kapcsolatos szakpolitikai szándékokat. A terv reformjai és beruházásai egy meglévő kormányzati stratégiai dokumentumon („*Grandes Opções 2024–2028*”) alapulnak. A terv több mint 60 reformot és beruházást tartalmaz, amelyek közül 27 a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközből és a kohéziós politikai alapokból pénzügyi támogatásban részesülőnek minősül.

(27) A méltányos zöld és digitális átállás közös prioritását, többek között az (EU) 2021/1119 rendeletben meghatározott éghajlat-politikai célkitűzéseket illetően a terv magában foglalja egy vízügyi stratégiai terv kidolgozását és végrehajtását, valamint a vízhasználat hatékonyságának előmozdítását célzó egyedi programok kidolgozását (a vízhatékonyságról szóló 2024. évi országspecifikus ajánlás); a hulladékgazdálkodás javítására és a körforgásos gazdaság előmozdítására irányuló intézkedéseket (a körforgásos gazdaságról szóló 2022. és 2023. évi országspecifikus ajánlás); az alacsony népsűrűségű területek nagy sebességű mobilinternet-hálózataiba való beruházást és a nemzeti digitális stratégiát (a digitális jártasság javításáról szóló 2019. évi országspecifikus ajánlás); a vasúti infrastruktúra (vasút és TGV) kiépítését (a vasúti infrastruktúráról szóló 2020. és 2019. évi országspecifikus ajánlás); valamint az épületekre, különösen a lakóépületekre irányuló energiahatékonysági beruházások támogatására irányuló programok megerősítését, a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben foglaltak szerint (az épületek energiahatékonyságáról szóló 2023. és 2022. évi országspecifikus ajánlás). Ami ezt a közös prioritást illeti, Portugália az adó- és társadalombiztosítási hatóságok, nyilvántartások és közjegyzők közötti adatösszeköttetések fokozását is tervezi az adó- és szociális védelmi rendszerek hatékonyságáról szóló 2024., 2023. és 2022. évi országspecifikus ajánlás végrehajtása érdekében.

(28) A társadalmi és gazdasági reziliencia közös prioritását illetően, amely kiterjed a szociális jogok európai pillérére is, a terv magában foglalja a nemzeti minimálbér növelését (a munkaerőpiacról és a szociális védelemről szóló 2020. és 2019. évi országspecifikus ajánlás), valamint egy a gyermekgondozáshoz és az iskola előtti neveléshez való egyetemes és ingyenes hozzáférést biztosító intézkedést (a szociális védelem hatékonyságáról és megfelelőségéről szóló 2020. és 2019. évi országspecifikus ajánlás); a munkaerőpiaci szakpolitikákhoz kapcsolódó intézkedéseket, beleértve a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben foglalt továbbképzési és átképzési programokat (a készségekről és az oktatásról szóló 2020. és 2019. évi országspecifikus ajánlás); az induló innovatív vállalkozások és a kockázati tőke számára egy hibridtőke-befektetési alap létrehozásával kialakított beruházási sor létrehozását (az innovációról szóló 2020. évi országspecifikus ajánlás); a fizetésképtelenségi rendszerek reformját a feldolgozásnak és bírósági határozatoknak a helyreállítási és rezilienciaépítési tervben is szereplő felgyorsítása érdekében (a fizetésképtelenségi és behajtási eljárások hatékonyságának növeléséről szóló 2019. évi országspecifikus ajánlás); a közszolgáltatási kötelezettséggel és az állami kompenzációval kapcsolatos vállalati jelentéstétel reformját (az állami tulajdonban lévő

([10]) A Bizottság véleménye Portugália költségvetésiterv-javaslatáról, 2024.11.26., C(2024)9063 final.

vállalatokra vonatkozó 2019. évi országspecifikus ajánlás); egy a nemzeti egészségügyi szolgálatra vonatkozó többéves beruházási tervet, valamint a testmozgásra és a sportra vonatkozó tervet (az egészségügyről szóló 2020. évi országspecifikus ajánlás); valamint az adórendszer egyszerűsítését a vállalatok szerkezetátalakításához és az összefonódási műveletekhez kapcsolódóan (az adórendszer hatékonyságának javításáról szóló 2024. évi országspecifikus ajánlás).

(29) Az energiabiztonság közös prioritását illetően a terv tartalmaz egy a megújulóenergia-projektek engedélyezésének észszerűsítését célzó reformot (a megújulóenergia-projektek engedélyezésének feladatstruktúrája – EMER 2030), amely a helyreállítási és rezilienciaépítési terv REPowerEU-fejezetének ugyancsak a részét képezi (a megújuló energia kiaknázása engedélyezésének egyszerűsítéséről és digitalizálásáról szóló 2023. és 2022. évi országspecifikus ajánlás); az energiahálózatok integráltabb, összehangoltabb és hatékonyabb tervezését biztosító intézkedéseket; valamint a kritikus és stratégiai fontosságú nyersanyagok ismeretére, azonosítására és fenntartható kiaknázására vonatkozó nemzeti stratégiát.

(30) A védelmi képességek közös prioritását illetően a terv magában foglalja a védelmi ipar képességeinek megerősítését a felszerelés felújításába, az anyagokba és a katonai létesítmények korszerűsítésébe történő beruházások megerősítése révén; valamint a védelmi területekre vonatkozó konkrét közbeszerzési eljárások felülvizsgálatát.

(31) A terv információval szolgál továbbá a kohéziós alapokkal és Portugália helyreállítási és rezilienciaépítési tervével való koherenciáról és – adott esetben – kiegészítő jellegről. Portugália a nemzeti stratégiai kihívások, a helyreállítási és rezilienciaépítési terv és a partnerségi megállapodás keretében összekapcsolja a reformokat és a beruházásokat, beleértve adott esetben a releváns kohéziós politikai programok, a helyreállítási és rezilienciaépítési terv intézkedései és a szociális jogok európai pillére összekapcsolását is.

(32) A terv célja, hogy hozzájáruljon az EU közös prioritásaihoz kapcsolódó portugáliai közberuházási szükségletek kielégítéséhez. A méltányos zöld és digitális átállásra vonatkozó közös prioritás tekintetében Portugália megállapítja, hogy a vízfelhasználás hatékonyságának javítása érdekében szükség van egy összekapcsolt infrastrukturális hálózati tervre, helyreállítási és természetvédelmi intézkedésekre, az erdőkre vonatkozó nemzeti paktumra, a part menti területeken az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás érdekében több rezilienciát célzó intézkedésre, valamint a digitalizációba és a technológiai innovációba való beruházásra. A társadalmi és gazdasági reziliencia közös prioritása tekintetében Portugália megállapítja, hogy több támogatási intézkedésre van szükség a kapcsolati erőszak és az emberkereskedelem áldozatai számára. Az energiabiztonság tekintetében Portugália megállapítja, hogy további erőfeszítésekre van szükség az energiaszerkezet diverzifikálása és a fosszilis tüzelőanyagoktól való függőség csökkentése, valamint a geológiai erőforrásokkal és a kritikus fontosságú nyersanyagokkal való jobb gazdálkodás érdekében. Végezetül, a védelmi képességek megerősítése érdekében Portugália megállapítja a hadsereg finanszírozási és beruházási hiányosságait, valamint azt, hogy javítani kell a katonai életpályák vonzerejét.

A Bizottság következtetése az értékelés alapján

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

A TANÁCS ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSE

(34) A Tanács üdvözli Portugália 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.

(35) 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.

(36) 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 nyugtázza különösen azt, hogy a terv szerint – a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz hiteleiből finanszírozott projektekhez kapcsolódó kiadások nélkül – a terv időszakában az alapot képező költségvetési kiigazítási erőfeszítés lineáris. 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.

(37) A Tanács elvárja, hogy Portugália 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.

(38) 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.

(39) 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.

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

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

AJÁNLJA, hogy Portugália:

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)

Portugália

Év		2025	2026	2027	2028
Növekedési ráta (%)	Éves	5,0	5,1	1,2	3,3
	Kumulált (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) 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.