C/2025/641

10.2.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 21. siječnja 2025.

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Portugala

(C/2025/641)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263, a posebno njezin članak 17.,

uzimajući u obzir preporuku Komisije,

budući da:

OPĆA RAZMATRANJA

(1) Reformirani okvir gospodarskog upravljanja EU-a stupio je na snagu 30. travnja 2024. Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru ([1]), izmijenjena Uredba (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita ([2]) i izmijenjena Direktiva Vijeća 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica ([3]) glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Okvir je više usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime ujedno potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijom i koherentnijom provedbom propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se, među ostalim do kraja razdoblja prilagodbe, dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da ostane na razboritim razinama te da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a i ii. osigurati provedbu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba preuzeti srednjoročna obveza o kretanju neto rashoda ([4]), čime se u principu uvodi proračunsko ograničenje tijekom trajanja plana, odnosno četiri ili pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja odgovoriti na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju (što, ovisno o slučaju, uključuje i one koje se odnose na postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža) i kako će država članica doprinijeti zajedničkim prioritetima Unije. Razdoblje fiskalne prilagodbe traje četiri godine i može se produljiti za najviše tri godine ako se država članica obveže da će provesti relevantne reforme i ulaganja koji ispunjavaju kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(3) Komisija nakon dostave plana treba ocijeniti ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

([1]) Uredba (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 (SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Uredba Vijeća (EU) 2024/1264 od 29. travnja 2024. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L, 2024/1264, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024. o izmjeni Direktive 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L, 2024/1265, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe (EU) 2024/1263 znači državni rashodi bez i. izdataka za kamate, ii. diskrecijskih mjera na strani prihoda, iii. rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, iv. nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, v. cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te vi. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(4) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje skup obveza u pogledu reformi i ulaganja koje su temelj za produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

RAZMATRANJA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PLANU PORTUGALA

(5) Portugal je 11. listopada 2024. Vijeću i Komisiji dostavio svoj nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan, nakon što je u dogovoru s Komisijom produljen rok iz članka 36. Uredbe (EU) 2024/1263 zbog razloga koje je naveo Portugal.

Proces prije dostave plana

(6) Kako bi utvrdila okvir za dijalog koji prethodi dostavljanju nacionalnih srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova, Komisija je Portugalu 21. lipnja 2024., u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) 2024/1263, dostavila referentni smjer kretanja ([5]). Komisija je 11. listopada 2024. objavila referentni smjer kretanja ([6]). Referentni smjer kretanja temelji se na rizicima i osigurava da se do kraja razdoblja fiskalne prilagodbe i bez daljnjih proračunskih mjera nakon razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanjuje ili da u srednjoročnom razdoblju ostane na razboritim razinama te da se deficit opće države smanji ispod 3 % BDP-a tijekom razdoblja prilagodbe i u srednjoročnom razdoblju zadrži ispod te referentne vrijednosti. Srednjoročno razdoblje definirano je kao razdoblje od deset godina nakon isteka razdoblja prilagodbe. U skladu s člancima 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263, referentni smjer kretanja usklađen je i sa zaštitnom mjerom za održivost duga i zaštitnom mjerom za otpornost na deficit. U referentnom smjeru kretanja za Portugal utvrđuje se da na temelju pretpostavki Komisije na kojima se temelje prethodne smjernice dostavljene u lipnju 2024., u razdoblju prilagodbe od četiri godine rast neto rashoda ne bi smio premašiti vrijednosti iz tablice 1. To odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 3,6 % tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.).

Tablica 1: Referentni smjer kretanja koji je Komisija Portugalu dostavila 21. lipnja 2024.

	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek 2025. – 2028.
Maksimalni rast neto rashoda (godišnje, %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Izvor: izračuni Komisije.

(7) U skladu s člankom 12. Uredbe (EU) 2024/1263, Portugal i Komisija organizirali su tehnički dijalog od srpnja do listopada 2024. Glavne su teme dijaloga bile kretanje neto rashoda prema predviđanjima Portugala i njegove temeljne pretpostavke (osobito procjene potencijalnog rasta), izuzeće od zaštitne mjere kojom se izbjegava prilagodba na kraju razdoblja te planirana provedba reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu i zelenu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih sposobnosti.

(8) Prema informacijama koje je Portugal dostavio u svojem planu postupak savjetovanja s relevantnim nacionalnim dionicima (uključujući socijalne partnere) predviđen člankom 11. stavkom 3. Uredbe (EU) 2024/1263 nije proveden prije dostave plana u skladu s prijelaznim odredbama predviđenima u članku 36. stavku 1. točki (c) Uredbe (EU) 2024/1263.

(9) Nacionalno fiskalno vijeće (*Conselho das Finanças Públicas*) izdalo je mišljenje o makroekonomskoj prognozi i makroekonomskim pretpostavkama na kojima se temelji višegodišnje kretanje neto rashoda. Fiskalno vijeće zaključilo je da su projekcije gospodarskog rasta i deflatora BDP-a uvjerljive, ali je izrazilo zadrške u vezi s procjenama potencijalnog rasta i proizvodnog jaza, odnosno njihove uvjerljivosti s obzirom na opći makroekonomski scenarij iz plana.

([5]) Prethodne smjernice koje su dostavljene državama članicama i Gospodarskom i financijskom odboru sadržavaju smjer kretanja bez produljenja razdoblja prilagodbe od četiri godine i s produljenjem razdoblja prilagodbe na sedam godina. Sadržavaju i glavne početne uvjete i temeljne pretpostavke koje je Komisija upotrijebila u okviru za srednjoročne projekcije državnog duga. Referentni smjer kretanja izračunan je na temelju metodologije opisane u Izvješću Komisije o održivosti duga za 2023. (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Temelji se na proljetnoj prognozi Europske komisije 2024. i njezinu srednjoročnom produljenju do 2033., a dugoročni rast BDP-a i troškovi starenja stanovništva u skladu su sa zajedničkim izvješćem Komisije i Vijeća o starenju stanovništva za 2024. (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) O planu se u nacionalnom parlamentu raspravljalo 11. listopada 2024.

Drugi povezani procesi

(11) Portugal je 15. listopada 2024. dostavio svoj nacrt proračunskog plana za 2025. Komisija je 26. studenoga 2024. donijela mišljenje o tom nacrtu proračunskog plana ([7]).

(12) Vijeće je 21. listopada 2024. Portugalu uputilo nekoliko preporuka u kontekstu europskog semestra ([8]).

SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA

(13) U skladu s člankom 16. Uredbe (EU) 2024/1263 Komisija je ocijenila plan kako slijedi:

Kontekst: makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

(14) U Portugalu je 2023. zabilježen rast gospodarske aktivnosti od 2,5 % zbog domaće potražnje i izvoza usluga. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024. očekuje se rast gospodarstva za 1,7 % u 2024., uglavnom zahvaljujući privatnoj i javnoj potrošnji. U 2025. predviđa se povećanje realnog BDP-a za 1,9 % jer se očekuje ubrzanje ulaganja. Očekuje se da će se realni BDP 2026. dodatno povećati za 2,1 %, čemu će doprinijeti ulaganja te privatna i javna potrošnja. Tijekom razdoblja obuhvaćenog prognozom (tj. 2024. – 2026.) očekuje se da će se rast potencijalnog BDP-a u Portugalu smanjiti s 2,5 % u 2023. na 1,9 % u 2026. zbog manjeg doprinosa rada, što je odraz predviđenog smanjenja radno sposobnog stanovništva. Stopa nezaposlenosti u 2023. iznosila je 6,5 %, a Komisija predviđa da će u 2024. iznositi 6,4 %, 6,3 % u 2025. i 6,2 % u 2026. Predviđa se da će se inflacija (deflator BDP-a) smanjiti sa 6,9 % u 2023. na 3,8 % u 2024. te dosegnuti 2,5 % u 2025. i 2,2 % u 2026.

(15) Kad je riječ o fiskalnim kretanjima, suficit opće države u Portugalu iznosio je 2023. 1,2 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., predviđa se da će u 2024. dosegnuti 0,6 % BDP-a, u 2025. dodatno se smanjiti na 0,4 % BDP-a, a u 2026. bez promjene politika na 0,3 %. Jesenska prognoza Europske komisije 2024. uključuje nacrt proračuna Portugala za 2025. koji je vlada nacionalnom parlamentu predložila u listopadu. Na kraju 2023. dug opće države iznosio je 97,9 % BDP-a. Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2024., očekuje se da će se krajem 2024. udio duga u BDP-u smanjiti na 95,7 %. Predviđa se da će se krajem 2025. dodatno smanjiti na 92,9 % BDP-a, a krajem 2026. na 90,5 %. Komisija u svojoj fiskalnoj prognozi ne uzima u obzir obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok one ne budu vjerodostojno najavljene i dovoljno detaljno razrađene u konkretne mjere politike.

Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

(16) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan Portugala odnosi se na razdoblje 2025. – 2028. i četverogodišnju fiskalnu prilagodbu.

(17) Plan sadržava sve informacije propisane u članku 13. Uredbe (EU) 2024/1263.

(18) Planom se obvezuje na kretanje neto rashoda navedeno u tablici 2, što odgovara prosječnom rastu neto rashoda od 3,6 % u godinama od 2025. do 2028. Prosječni rast neto rashoda tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.) naveden u planu općenito je u skladu s ([9]) referentnim smjerom kretanja koji je Komisija dostavila 21. lipnja 2024. U planu se pretpostavlja postupno smanjenje rasta potencijalnog BDP-a s 2,4 % u 2024. na 1,6 % do 2028. Osim toga, u planu se očekuje da će se stopa rasta deflatora BDP-a smanjiti s 3,1 % u 2024. na 2,6 % u 2025., a zatim na 2,0 % do 2028.

Tablica 2: Kretanje neto rashoda i glavne pretpostavke iz plana Portugala

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2028.
Rast neto rashoda (godišnje, %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Rast neto rashoda (kumulativno, od bazne godine 2023., %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	nije primjenjivo

([7]) Mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana Portugala, 26.11.2024., C(2024) 9063 final.
([8]) Preporuka Vijeća od 21. listopada 2024. o ekonomskoj, proračunskoj i strukturnoj politici te politici zapošljavanja Portugala.
([9]) Razlika nije vidljiva zbog zaokruživanja.

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja trajanja plana 2025. – 2028.
Rast potencijalnog BDP-a (%)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflacija (rast deflatora BDP-a) (%)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Izvor: srednjoročni fiskalno-strukturni plan Portugala i izračuni Komisije.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na dug opće države

(19) Ako se ostvare preuzete obveze za kretanje neto rashoda iz plana i temeljne pretpostavke, dug opće države trebao bi se, prema planu, postupno smanjivati s 95,9 % BDP-a u 2024. na 83,2 % BDP-a na kraju razdoblja prilagodbe (2028.), u skladu s tablicom u nastavku. U planu se predviđa da će se nakon prilagodbe udio duga postojano smanjivati do razine od 64,8 % u 2038.

Tablica 3: Kretanja duga i salda opće države u planu Portugala

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2038.
Dug države (% BDP-a)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Saldo države (% BDP-a)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Izvor: srednjoročni fiskalno-strukturni plan Portugala.

Stoga bi se prema planu udio duga opće države nastavio smanjivati do kraja razdoblja prilagodbe (2028.). To je prema pretpostavkama iz plana moguće jer se u svim deterministčkim testiranjima otpornosti na stres iz Komisijine analize održivosti duga predviđa da će se dug tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe smanjivati, a stohastičke projekcije pokazuju dovoljno visoku vjerojatnost smanjenja duga. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem duga iz članka 6. točke (a) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Implikacije obveza o kretanju neto rashoda preuzetih u planu na saldo opće države

(20) Na temelju kretanja neto rashoda i pretpostavki iz plana suficit opće države povećao bi se s 0,3 % BDP-a u 2025. na 1,3 % BDP-a u 2028. Stoga prema planu saldo opće države do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) neće premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Osim toga, državni deficit tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2038.) neće premašiti 3 % BDP-a. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zahtjevom u vezi s deficitom iz članka 6. točke (b) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Vremenski profil fiskalne prilagodbe

(21) Vremenski profil fiskalne prilagodbe, iskazan kao promjena strukturnog primarnog salda, kako je opisano u planu, pomaknut je na kraj razdoblja u usporedbi s linearnim kretanjem propisanim u članku 6. točki (c) Uredbe (EU) 2024/1263. Prema planu, taj profil fiskalne prilagodbe temelji se na učinku na rashode projekata financiranih zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. U tablici 4 prikazana su kretanja strukturnog primarnog salda prema planu. Smanjenje strukturnog primarnog suficita 2025. i 2026. te njegovo povećanje 2027. uglavnom se objašnjavaju tom vrstom rashoda (za koji se procjenjuje da će se 2025. i 2026. povećati za 0,2 odnosno 0,6 postotnih bodova BDP-a). Ne uzimajući u obzir rashode povezane s projektima koji se financiraju zajmovima iz

Mehanizma za oporavak i otpornost, fiskalna prilagodba ostala bi uglavnom linearna tijekom razdoblja prilagodbe (2025. – 2028.). Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom klauzulom kojom se izbjegava prilagodba na kraju razdoblja iz članka 6. točke (c) i prijelaznom odredbom iz članka 36. stavka 1. točke (e) Uredbe (EU) 2024/1263.

Tablica 4: Kretanja strukturnog primarnog salda u planu Portugala

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.
Strukturni primarni saldo (% BDP-a)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Promjena strukturnog primarnog salda (u postotnim bodovima)	nije primjenjivo	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Izvor: srednjoročni fiskalno-strukturni plan Portugala.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za otpornost na deficit

(22) Ako se ostvare pretpostavke i obveze iz plana, strukturni deficit ostat će tijekom razdoblja prilagodbe ispod 1,5 % BDP-a. Stoga će se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana nastaviti poštovati zajednička margina otpornosti iz članka 8. stavka 1. Uredbe (EU) 2024/1263, pa nije potrebno dodatno poboljšanje strukturnog primarnog salda iz članka 8. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za održivost duga

(23) U skladu s člankom 7. Uredbe (EU) 2024/1263, s obzirom na to da će prema planu dug opće države 2025. i 2026. iznositi više od 90 % BDP-a, udio duga opće države mora se smanjivati u prosjeku za najmanje jedan postotni bod godišnje dok ne padne ispod 90 %, nakon čega bi se trebao smanjivati u prosjeku za 0,5 postotnih bodova. To se prosječno smanjenje izračunava za razdoblje 2024. – 2028. i iznosi 3,0 postotnih bodova. Stoga se na temelju obveza o provedbi politika i makroekonomskih pretpostavki iz plana kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom mjerom za održivost duga.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

(24) Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija dostavila Portugalu 21. lipnja 2024. Konkretno, plan se temelji na različitim pretpostavkama za šest varijabli, a to su: početna pozicija (tj. strukturni primarni saldo 2024.), rast potencijalnog BDP-a, rast deflatora BDP-a, rast realnog BDP-a, nominalna implicitna kamatna stopa i prilagodba stanja i tokova. Osim toga, fiskalna prilagodba pomaknuta je na kraj razdoblja. U nastavku se navodi ocjena razlika u pretpostavkama. Razlike u pretpostavkama koje najviše utječu na prosječni rast neto rashoda navedene su u nastavku, zajedno s analizom svake razlike zasebno.

— U planu se pretpostavlja neznatno veći rast potencijalnog BDP-a u razdoblju prilagodbe (do 2028.), u prosjeku za 0,1 postotni bod. Nakon završetka razdoblja prilagodbe, tj. od 2028., kretanja potencijalnog rasta približavaju se onima iz prethodnih smjernica Komisije. To doprinosi većem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Općenito, ta razlika do 2028. proizlazi iz ažuriranih podataka o kretanju potencijalnog rasta BDP-a koje je Portugal dobio primjenom zajednički usuglašene metodologije EU-a. To se smatra uvjerljivim jer je potkrijepljeno kratkoročnim makroekonomskim predviđanjima Portugala u srednjoročnom fiskalno-strukturnom planu, koja su neznatno povoljnija nego u prethodnim smjernicama, ali u skladu s jesenskom prognozom Europske komisije 2024., nešto višim revidiranim rastom realnog BDP-a za razdoblje 2022. – 2023. i ažuriranim Eurostatovim projekcijama stanovništva. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

— U planu se pretpostavlja vremenski profil fiskalne prilagodbe, iskazan kao promjena strukturnog primarnog salda, koji je pomaknut na 2027. i 2028. u usporedbi s Komisijinom pretpostavkom linearne prilagodbe. To doprinosi manjem prosječnom rastu neto rashoda u razdoblju prilagodbe u planu od onoga iz pretpostavki Komisije. Ta razlika proizlazi iz predviđenog učinka na rashode projekata financiranih zajmovima iz Mehanizma

za oporavak i otpornost, za koje se očekuje da će se povećati na 1,0 % BDP-a u 2026. u odnosu na 0,1 % BDP-a u 2024. Fiskalna prilagodba na kraju razdoblja u skladu je s člankom 6. točkom (c) i prijelaznom odredbom iz članka 36. stavka 1. točke (e) Uredbe (EU) 2024/1263. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.

Preostale razlike ne utječu bitno na prosječni rast neto rashoda u odnosu na pretpostavke Komisije. Općenito, sve razlike u pretpostavkama zajedno dovode do prosječnog rasta neto rashoda iz plana koji je uglavnom u skladu s referentnim smjerom kretanja. Komisija će ovu analizu pretpostavki iz plana uzeti u obzir pri budućim ocjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

Fiskalna strategija iz plana

(25) U skladu s indikativnom fiskalnom strategijom iz plana, preuzete obveze o neto rashodima bit će ispunjene ograničenjem rashoda i diskrecijskim povećanjima prihoda. Iako se u planu navode mjere fiskalne politike kojima se smanjuju prihodi, kao što je planirano ažuriranje režima poreza na dohodak mladih, očekuje se da će se one nadoknaditi ukidanjem hitnih energetskih mjera 2025., kao što su odmrzavanje stope ugljika u okviru poreza na gorivo, i postupnim ukidanjem projekata financiranih zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost u 2027. Specifikacija mjera politike koje treba donijeti potvrđuje se ili prilagođava i kvantificira u godišnjim proračunima. Postoje rizici za provedbu okvirne fiskalne strategije iz plana, koji proizlaze iz rizika povezanih s rastućim pritiscima na potrošnju za plaće u javnom sektoru i socijalne prijenose. Osim toga, u nacrtu proračunskog plana za 2025. navode se mjere politike koje će pomoći da se ispune obveze o neto rashodima za 2025. ([10])

Planirane reforme i ulaganja u planu kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

(26) U planu se opisuju planirane politike za reforme i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Reforme i ulaganja iz plana temelje se na postojećem vladinu strateškom dokumentu (*Grandes Opções 2024-2028*). Plan sadržava više od 60 reformi i ulaganja, od kojih se 27 financijski podupire sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i fondova kohezijske politike.

(27) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu pravedne zelene i digitalne tranzicije, što uključuje klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan sadržava razvoj i provedbu Strateškog plana za vode i izradu posebnih programa za promicanje učinkovitog korištenja voda (preporuka iz 2024. o poboljšanju vodne učinkovitosti); mjere za poboljšanje gospodarenja otpadom i promicanje kružnoga gospodarstva (preporuke iz 2022. i 2023. o kružnom gospodarstvu); ulaganje u mobilne internetske mreže velike brzine za slabo naseljena područja i nacionalnu digitalnu strategiju (preporuka iz 2019. o poboljšanju digitalne pismenosti); izgradnju željezničke infrastrukture (željeznica i TGV) (preporuke iz 2019. i 2020. o željezničkoj infrastrukturi); te jačanje programa za potporu ulaganjima u energetsku učinkovitost zgrada, posebno stambenih zgrada, što je uključeno u plan za oporavak i otpornost (plan za oporavak i otpornost, preporuke iz 2022. i 2023. o energetskoj učinkovitosti zgrada). Za taj zajednički prioritet Portugal je predvidio i povećanje međupovezanosti podataka poreznih tijela, tijela nadležnih za socijalnu sigurnost, registara i javnih bilježnika, čime se namjeravaju provesti preporuke iz 2022., 2023. i 2024. o učinkovitosti poreznog sustava i sustava socijalne zaštite.

(28) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu socijalne i gospodarske otpornosti, što uključuje europski stup socijalnih prava, plan sadržava povećanje nacionalne minimalne plaće (preporuke iz 2019. i 2020. o tržištu rada i socijalnoj zaštiti) i mjeru za jamčenje univerzalnog i besplatnog pristupa skrbi za djecu i predškolskom odgoju (preporuke iz 2019. i 2020. o učinkovitosti i primjerenosti socijalne zaštite); mjere povezane s politikama tržišta rada, uključujući programe usavršavanja i prekvalifikacije navedene u planu za oporavak i otpornost (preporuke iz 2019. i 2020. o vještinama i obrazovanju); uspostavu investicijske linije za *start-up* poduzeća i poduzetnički kapital osnivanjem fonda za hibridna vlasnička ulaganja (preporuka iz 2020. o inovacijama); reformu sustava za nesolventnost kako bi se ubrzala obrada i sudske odluke, što je uključeno i u plan za oporavak i otpornost (preporuka iz 2019. o povećanju učinkovitosti postupaka u slučaju nesolventnosti i postupaka naplate); reformu izvješćivanja poduzeća o obvezama pružanja javne usluge i državnim naknadama (preporuka iz 2019. o poduzećima u državnom vlasništvu);

([10]) Vidjeti Mišljenje Komisije o nacrtu proračunskog plana Portugala, 26.11.2024., C(2024) 9063 final.

višegodišnji plan ulaganja u nacionalni zdravstveni sustav i plan za tjelesnu aktivnost i sport (preporuka iz 2020. o zdravstvenoj skrbi), te pojednostavnjenje poreznog režima povezanog s restrukturiranjem poduzeća i operacijama spajanja (preporuka iz 2024. o poboljšanju učinkovitosti poreznog sustava).

(29) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu energetske sigurnosti, plan sadržava reformu za pojednostavnjenje licenciranja projekata u području energije iz obnovljivih izvora (Struktura misije za licenciranje projekata u području energije iz obnovljivih izvora – EMER 2030), koja je ujedno dio poglavlja o planu REPowerEU u planu za oporavak i otpornost (preporuke iz 2022. i 2023. o pojednostavnjenju i digitalizaciji izdavanja dozvola za uvođenje energije iz obnovljivih izvora); mjere za osiguravanje integriranijeg, koordiniranijeg i učinkovitijeg planiranja energetskih mreža; te nacionalnu strategiju za poznavanje, utvrđivanje i održivo iskorištavanje kritičnih i strateških sirovina.

(30) Kad je riječ o zajedničkom prioritetu obrambenih sposobnosti, plan sadržava jačanje sposobnosti u obrambenoj industriji jačanjem ulaganja u osiguravanje nove opreme, materijale i modernizaciju vojnih postrojenja te preispitivanje postupaka za specifičnu javnu nabavu u obrambenim područjima.

(31) Plan sadržava informacije o dosljednosti i, prema potrebi, komplementarnosti s fondovima kohezijske politike i planom za oporavak i otpornost Portugala. Portugal uključuje veze između reformi i ulaganja u okviru nacionalnih strateških izazova, plana za oporavak i otpornost i sporazuma o partnerstvu, uključujući, prema potrebi, povezivanje relevantnih programa kohezijske politike, mjera iz plana za oporavak i otpornost i europskog stupa socijalnih prava.

(32) Planom se nastoji doprinijeti ostvarenju potrebnih javnih ulaganja Portugala povezanih sa zajedničkim prioritetima EU-a. Kad je riječ o zajedničkom prioritetu postizanja pravedne zelene i digitalne tranzicije, Portugal utvrđuje potrebu za planom za međupovezanu infrastrukturnu mrežu kako bi se poboljšala učinkovitost korištenja vode, mjerama za obnovu i očuvanje prirode, nacionalnim paktom za šume i većim brojem mjera za otpornost u obalnim područjima radi prilagodbe posljedicama klimatskih promjena te potrebu za ulaganjem u digitalizaciju i tehnološke inovacije. Kad je riječ o zajedničkom prioritetu postizanja socijalne i gospodarske otpornosti, Portugal utvrđuje potrebu za većim brojem mjera za potporu žrtvama nasilja u obitelji i trgovine ljudima. Kad je riječ o energetskoj sigurnosti, Portugal utvrđuje potrebu za stalnim radom na diversifikaciji kombinacije izvora energije i smanjenju ovisnosti o fosilnim gorivima te na boljem upravljanju geološkim resursima i kritičnim sirovinama. Naposljetku, kad je riječ o jačanju obrambenih sposobnosti, Portugal utvrđuje manjak financijskih sredstava i ulaganja u vojsku te potrebu za poboljšanjem privlačnosti vojnih karijera.

Zaključak ocjene Komisije

(33) Komisija općenito smatra da plan Portugala ispunjava kriterije iz Uredbe (EU) 2024/1263.

OPĆI ZAKLJUČAK VIJEĆA

(34) Vijeće pozdravlja srednjoročni fiskalno-strukturni plan Portugala i smatra da bi njegova potpuna provedba doprinijela osiguravanju zdravih javnih financija, održivosti javnog duga te održivog i uključivog rasta.

(35) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu plana. Međutim, Vijeće poziva Komisiju da svoju ocjenu planova u budućnosti iznosi u zasebnom dokumentu od preporuka Komisije za preporuke Vijeća.

(36) Vijeće prima na znanje Komisijinu ocjenu kretanja neto rashoda i glavnih makroekonomskih pretpostavki iz plana, među ostalim u odnosu na prethodne smjernice Komisije, kao i implikacije kretanja neto rashoda iz plana na državni deficit i dug. Vijeće prima na znanje ocjenu Komisije da su makroekonomske i fiskalne pretpostavke, iako se u nekim slučajevima razlikuju od pretpostavki Komisije, među ostalim kako bi se u obzir uzeli ažurirani makroekonomski i fiskalni podaci, općenito gledano opravdane i potkrijepljene uvjerljivim ekonomskim argumentima. Vijeće prima na znanje široku fiskalnu strategiju iz plana i rizike u pogledu gospodarskih izgleda koji bi mogli utjecati na realizaciju makroekonomskog scenarija i temeljnih pretpostavki, kao i na ostvarenje kretanja neto rashoda iz plana. Vijeće posebno prima na znanje da je prema planu, izuzevši rashode povezane s projektima koji se financiraju zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost, temeljna fiskalna prilagodba tijekom razdoblja obuhvaćenog planom linearna. Vijeće pozdravlja činjenicu da su prije dostave plana na nacionalnoj razini uključeni relevantni dionici. Vijeće također prima na znanje da bi geopolitički rizici mogli stvoriti pritisak na rashode za obranu.

(37) Vijeće očekuje od Portugala da bude spreman prema potrebi prilagoditi svoju fiskalnu strategiju kako bi ostvario kretanje neto rashoda. Vijeće će pomno pratiti gospodarska i fiskalna kretanja, uključujući ona na kojima se temelji scenarij plana.

(38) Vijeće smatra da je prije sljedećeg kruga fiskalnog nadzora potrebno pravodobno održati dodatne rasprave kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje implikacija kumulativnih stopa rasta neto rashoda u okviru godišnjeg nadzora.

(39) Vijeće prima na znanje Komisijin opis potreba i namjera u pogledu reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra te naglašava da je važno osigurati provedbu tih reformi i ulaganja. Vijeće će na temelju Komisijinih izvješća ocijeniti te reforme i ulaganja te pratiti njihovu provedbu u okviru europskog semestra.

(40) Vijeće sa zanimanjem očekuje godišnja izvješća Portugala o napretku, koja će prije svega sadržavati informacije o napretku u ostvarenju kretanja neto rashoda kako ga je utvrdilo Vijeće te o provedbi širih reformi i ulaganja u kontekstu europskog semestra.

(41) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 Portugalu trebalo preporučiti kretanje neto rashoda kako je navedeno u planu,

PREPORUČUJE da Portugal:

1. osigura da rast neto rashoda ne bude veći od maksimuma iz Priloga I. ovoj Preporuci.

Sastavljeno u Bruxellesu 21. siječnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednik

A. DOMAŃSKI

PRILOG I.

Maksimalne stope rasta neto rashoda
(godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)

Portugal

Godine		2025.	2026.	2027.	2028.
Stope rasta (%)	Godišnje	5,0	5,1	1,2	3,3
	Kumulativne (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2023. Kumulativne stope rasta upotrebljavaju se pri godišnjem praćenju *ex post*usklađenosti na kontrolnom računu.