EVROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 26.11.2024
COM(2024) 724 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Portugalske

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Portugalske

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 121 Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 in zlasti člena 17 Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

SPLOŠNE UGOTOVITVE

(1) 30. aprila 2024 je začel veljati prenovljeni okvir ekonomskega upravljanja EU. Osrednji elementi prenovljenega okvira so Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru[1] skupaj s spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem[2] in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic[3]. Cilj okvira je zagotoviti vzdržnost javnega dolga ter trajnostno in vključujočo rast z reformami in naložbami. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen srednjeročno ob učinkovitem in doslednem izvrševanju pravil.

(2) V središču novega okvira ekonomskega upravljanja so nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti, ki jih države članice predložijo Svetu in Komisiji. Načrti morajo izpolniti dva cilja: (i) zagotovitev, da se bo dolg sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja verjetno zmanjševal ali ostal na preudarni ravni ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša in ohranja pod referenčno vrednostjo 3 % BDP, ter (ii) zagotovitev izvajanja reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, in obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU. V ta namen mora biti v vsakem načrtu predstavljena srednjeročna zaveza za pot gibanja očiščenih odhodkov[4], ki dejansko določa proračunsko omejitev za trajanje načrta, ki zajema štiri- ali petletno obdobje (odvisno od rednega trajanja zakonodajnega obdobja v državi članici). Poleg tega je treba v

[1] Uredba (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 (UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

[2] Uredba Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

[3] Direktiva Sveta (EU) 2024/1265 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[4] Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe (EU) 2024/1263, tj. javnofinančni odhodki brez (i) odhodkov za obresti, (ii) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (iii) odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, (iv) nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, (v) cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter (vi) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

načrtu pojasniti, kako bo država članica zagotovila izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo (vključno s tistimi, ki se nanašajo na postopek v zvezi z makroekonomskimi neravnotežji, če je ustrezno), in kako bo država članica obravnavala skupne prednostne naloge Unije. Obdobje za fiskalno prilagoditev traja štiri leta in se lahko podaljša za največ tri leta, če se država članica zaveže, da bo izvedla sklop ustreznih reform in naložb, ki izpolnjujejo merila iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(4) Komisija mora po predložitvi načrta oceniti, ali načrt izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(5) Svet mora nato na priporočilo Komisije sprejeti priporočilo, v katerem določi pot gibanja očiščenih odhodkov za zadevno državo članico in po potrebi potrdi sklop reformnih in naložbenih zavez, na katerih temelji podaljšanje fiskalnega prilagoditvenega obdobja.

UGOTOVITVE V ZVEZI Z NACIONALNIM SREDNJEROČNIM FISKALNO-STRUKTURNIM NAČRTOM PORTUGALSKE

(6) Portugalska je Svetu in Komisiji 11. oktobra 2024 predložila nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Načrt je bil po dogovoru s Komisijo glede na razloge, ki jih je podala Portugalska, predložen po podaljšanju roka, določenega v členu 36 Uredbe (EU) 2024/1263.

Postopek pred predložitvijo načrta

(7) Komisija je 21. junija 2024 Portugalski poslala referenčno smer[5] v skladu s členom 9 Uredbe (EU) 2024/1263. Komisija je referenčno smer objavila 11. oktobra 2024[6]. Referenčna smer temelji na tveganjih in zagotavlja, da se do konca obdobja fiskalne prilagoditve in ob odsotnosti nadaljnjih proračunskih ukrepov po prilagoditvenem obdobju dolg sektorja država verjetno zmanjšuje ali srednjeročno ostane na preudarni ravni ter se primanjkljaj sektorja država v prilagoditvenem obdobju zmanjša pod 3 % BDP in srednjeročno ostane pod to referenčno vrednostjo. Srednjeročno obdobje je opredeljeno kot desetletno obdobje po koncu prilagoditvenega obdobja. V skladu s členoma 7 in 8 Uredbe (EU) 2024/1263 je referenčna smer skladna tudi z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga in zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj. Referenčna smer Portugalske določa, da na podlagi predpostavk Komisije in ob predpostavki štiriletnega prilagoditvenega obdobja rast očiščenih odhodkov ne bi smela preseči vrednosti iz tabele 1. To ustreza povprečni rasti očiščenih odhodkov v višini 3,6 % v prilagoditvenem obdobju (2025–2028).

---

5 Predhodne smernice, posredovane državam članicam in Ekonomsko-finančnemu odboru, vključujejo referenčne smeri s podaljšanjem prilagoditvenega obdobja in brez njega (za štiri- oziroma sedemletno obdobje). Vključujejo tudi glavne začetne pogoje in temeljne predpostavke, uporabljene v okviru Komisije za srednjeročne projekcije javnega dolga. Referenčna smer je bila izračunana na podlagi metodologije, opisane v poročilu o spremljanju vzdržnosti dolga za leto 2023, ki ga je pripravila Komisija (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Predhodne smernice temeljijo na pomladanski napovedi Evropske komisije 2024 in njenem srednjeročnem podaljšanju do leta 2033, dolgoročna rast BDP in stroški staranja prebivalstva pa so v skladu s skupnim poročilom Komisije in Sveta o staranju prebivalstva za leto 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

Tabela 1: Referenčna smer, ki jo je Komisija posredovala Portugalski 21. junija 2024.

	2025	2026	2027	2028	Povprečje 2025–2028
Najvišja rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Vir: izračuni Komisije.

(8) Portugalska je med julijem in oktobrom 2024 s Komisijo opravila tehnični dialog v skladu s členom 12 Uredbe (EU) 2024/1263. Dialog je bil osredotočen na pot gibanja očiščenih odhodkov, ki jo je predvidela Portugalska, in njene temeljne predpostavke (zlasti v zvezi z ocenami potencialne rasti), izjemo od zaščitnega ukrepa, ki ne dovoljuje zamika proti koncu obdobja, pa tudi na predvideno izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, ter na skupne prednostne naloge Unije na področju pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, socialne in gospodarske odpornosti, energetske varnosti ter izgradnje obrambnih zmogljivosti.

(9) Glede na informacije, ki jih je Portugalska predložila v svojem načrtu, pred predložitvijo ni bilo postopka posvetovanja z ustreznimi nacionalnimi deležniki (vključno s socialnimi partnerji), kot je predvideno v členu 11(3) Uredbe (EU) 2024/1263, in sicer v skladu s prehodnimi določbami iz člena 36(1), točka (c), Uredbe (EU) 2024/1263.

(10) Nacionalni Fiskalni svet (*Conselho das Finanças Públicas*) je podal mnenje o makroekonomski napovedi in makroekonomskih predpostavkah, na katerih temelji večletna pot gibanja očiščenih odhodkov. Fiskalni svet je sklenil, da se projekcije glede gospodarske rasti in deflatorja BDP zdijo verjetne, vendar je izrazil zadržke glede ocen potencialne rasti in proizvodne vrzeli v zvezi z njuno verjetnostjo glede na splošni makroekonomski scenarij iz načrta.

(11) Načrt je bil 11. oktobra 2024 predstavljen nacionalnemu parlamentu.

Drugi povezani postopki

(12) Portugalska je 15. oktobra 2024 predložila osnutek proračunskega načrta za leto 2025. Komisija je [26. novembra 2024] sprejela mnenje o osnutku proračunskega načrta[7].

(13) Svet je 21. oktobra 2024 na Portugalsko naslovil vrsto specifičnih priporočil v okviru evropskega semestra[8].

POVZETEK NAČRTA IN KOMISIJINA OCENA NAČRTA

(14) Komisija je v skladu s členom 16 Uredbe (EU) 2024/1263 načrt ocenila, kot sledi:

Ozadje: makroekonomski in fiskalni položaj ter obeti

[7] Mnenje Komisije o osnutku proračunskega načrta Portugalske (C(2024) 9063 final z dne 26. novembra 2024).

[8] Priporočilo Sveta o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Portugalske (še ni objavljeno).

(15) Gospodarska aktivnost na Portugalskem se je v letu 2023 povečala za 2,5 % pod vplivom domačega povpraševanja in izvoza storitev. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi gospodarstvo v letu 2024 zraslo za 1,7 %, večinoma zaradi zasebne in javne potrošnje. V letu 2025 naj bi se realni BDP povečal za 1,9 %, saj se pričakuje, da se bodo naložbe pospešile. V letu 2026 naj bi se realni BDP povečal za 2,1 % ob dodatni podpori naložb ter zasebne in javne potrošnje. V obdobju, ki ga zajema napoved (tj. 2024–2026), naj bi se potencialna rast BDP na Portugalskem zmanjšala z 2,5 % v letu 2023 na 1,9 % v letu 2026, in sicer zaradi nižjega prispevka dela, ki odraža napovedano zmanjšanje delovno sposobnega prebivalstva. Stopnja brezposelnosti je v letu 2023 znašala 6,5 % in naj bi glede na projekcije Komisije znašala 6,4 % v letu 2024, 6,3 % v letu 2025 in 6,2 % v letu 2026. Inflacija (deflator BDP) naj bi se zmanjšala s 6,9 % v letu 2023 na 3,8 % v letu 2024 ter dosegla 2,5 % v letu 2025 in 2,2 % v letu 2026.

(16) Kar zadeva javnofinančna gibanja, je presežek sektorja država Portugalske v letu 2023 znašal 1,2 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi v letu 2024 dosegel 0,6 % BDP in se v letu 2025 dodatno zmanjšal na 0,4 % ter, ob predpostavki nespremenjenih politik, v letu 2026 na 0,3 %. Jesenska napoved Evropske komisije 2024 vključuje predlog proračuna Portugalske za leto 2025, ki ga je vlada oktobra predložila nacionalnemu parlamentu. Dolg sektorja država je konec leta 2023 znašal 97,9 % BDP. Glede na jesensko napoved Evropske komisije 2024 naj bi se delež dolga konec leta 2024 zmanjšal na 95,7 % BDP. Konec leta 2025 naj bi se dodatno zmanjšal na 92,9 % BDP, konec leta 2026 pa na 90,5 %. Dokler zaveze glede politik iz srednjeročnih načrtov niso podprte z verodostojno napovedanimi in dovolj podrobno opredeljenimi konkretnimi ukrepi politike, se kot take ne upoštevajo v fiskalni napovedi Komisije.

Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne makroekonomske predpostavke v načrtu

(17) Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Portugalske zajema obdobje 2025–2028 in določa fiskalno prilagoditev v štiriletnem obdobju.

(18) Načrt vključuje vse informacije, ki se zahtevajo v členu 13 Uredbe (EU) 2024/1263.

(19) Načrt vsebuje zavezo glede poti gibanja očiščenih odhodkov, navedeno v tabeli 2, ki ustreza povprečni rasti očiščenih odhodkov v višini 3,6 % v letih 2025–2028. Povprečna rast očiščenih odhodkov, sporočena v načrtu za prilagoditveno obdobje (2025–2028), je pretežno v skladu[9] z referenčno smerjo, ki jo je Komisija posredovala 21. junija 2024. V načrtu je predpostavljeno, da se bo potencialna rast BDP postopno zmanjšala z 2,4 % v letu 2024 na 1,6 % v letu 2028. Poleg tega se v načrtu pričakuje, da se bo stopnja rasti deflatorja BDP znižala s 3,1 % v letu 2024 na 2,6 % v letu 2025, nato pa na 2,0 % do leta 2028.

[9] Razlika zaradi zaokroževanja ni vidna.

Tabela 2: Pot gibanja očiščenih odhodkov in temeljne predpostavke v načrtu Portugalske

	2024	2025	2026	2027	2028	Povprečje v obdobju veljavnosti načrta 2025–2028
Rast očiščenih odhodkov (letno, v %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Rast očiščenih odhodkov (skupaj od izhodiščnega leta 2023, v %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	ni relevantno
Potencialna rast BDP (v %)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflacija (rast deflatorja BDP) (v %)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Portugalske in izračuni Komisije

Posledice zavez glede očiščenih odhodkov v načrtu za dolg sektorja država

(20) Če bi se uresničile pot gibanja očiščenih odhodkov, h kateri se je Portugalska zavezala v načrtu, in temeljne predpostavke, bi se dolg sektorja država v skladu z načrtom postopno zmanjšal s 95,9 % BDP v letu 2024 na 83,2 % BDP ob koncu prilagoditvenega obdobja (2028), kot je razvidno iz naslednje tabele. Po prilagoditvi naj bi se delež dolga v srednjeročnem obdobju v skladu z načrtom postopoma zmanjševal in do leta 2038 dosegel 64,8 %.

Tabela 3: Gibanje dolga in salda sektorja država v načrtu Portugalske

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Javni dolg (v % BDP)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Javnofinančni saldo (v % BDP)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	–1,2

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Portugalske

V skladu z načrtom bi se delež dolga sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja (2028) torej še naprej zmanjševal. To je verjetno, saj naj bi se dolg na podlagi predpostavk iz načrta v desetih letih po prilagoditvenem obdobju glede na vse deterministične obremenitvene teste analize vzdržnosti dolga, ki jo je izvedla Komisija, zmanjšal, stohastične projekcije pa kažejo, da bi se dolg zmanjšal z dovolj veliko verjetnostjo. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz

načrta skladna z zahtevo glede dolga iz člena 6, točka (a) in člena 16(2) Uredbe (EU) 2024/1263.

Posledice zavez glede očiščenih odhodkov v načrtu za saldo sektorja država

(21) Na podlagi poti gibanja očiščenih odhodkov in predpostavk iz načrta bi se presežek sektorja država povečal z 0,3 % BDP v letu 2025 na 1,3 % BDP v letu 2028. V skladu z načrtom torej saldo sektorja država do konca prilagoditvenega obdobja (2028) ne bi presegel referenčne vrednosti 3 % BDP. Poleg tega javnofinančni primanjkljaj v desetih letih po prilagoditvenem obdobju (tj. do leta 2038) ne bi presegel 3 % BDP. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zahtevo glede primanjkljaja iz člena 6, točka (b), in člena 16(2) Uredbe (EU) 2024/1263.

Časovni profil fiskalne prilagoditve

(22) Časovni profil fiskalne prilagoditve, izmerjen kot sprememba primarnega strukturnega salda, kot je opisan v načrtu, je zamaknjen proti koncu obdobja, v primerjavi z linearno potjo, ki velja kot pravilo v skladu s členom 6, točka (e), Uredbe (EU) 2024/1263. Glede na načrt ta profil fiskalne prilagoditve temelji na učinku na odhodke projektov, financiranih s posojili iz mehanizma za okrevanje in odpornost. Tabela 4 prikazuje gibanja primarnega strukturnega salda v skladu z načrtom. Zmanjšanje strukturnega primarnega presežka v letih 2025 in 2026 ter povečanje v letu 2027 je mogoče pojasniti predvsem s to vrsto odhodkov (po ocenah naj bi se povečali za 0,2 odstotne točke BDP v letu 2025 oziroma 0,6 odstotne točke BDP v letu 2026). Brez upoštevanja odhodkov, povezanih s projekti, financiranimi s posojili iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bi fiskalna prilagoditev v prilagoditvenem obdobju (2025–2028) ostala pretežno linearna. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zaščitno določbo, ki ne dovoljuje zamika proti koncu obdobja, iz člena 6, točka (c), in prehodno določbo iz člena 36(1), točka (e), Uredbe (EU) 2024/1263.

Tabela 4: Gibanje primarnega strukturnega salda v načrtu Portugalske

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Primarni strukturni saldo (v % BDP)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Sprememba primarnega strukturnega salda (v odstotnih točkah)	ni relevantno	–0,9	–0,1	–0,5	1,1	0,1

Vir: Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Portugalske

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj

(23) Če bi se predpostavke in zaveze iz načrta uresničile, bi strukturni primanjkljaj v celotnem prilagoditvenem obdobju ostal pod 1,5 % BDP. Skupen razpon odpornosti iz člena 8(1) Uredbe (EU) 2024/1263 se bo torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta še naprej spoštoval, zato dodatno

izboljšanje primarnega strukturnega salda iz člena 8(2) Uredbe (EU) 2024/1263 ni potrebno.

Skladnost načrta z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga

(24) Ker bo dolg sektorja država v letih 2025 in 2026 v skladu z načrtom presegal 90 % BDP, se mora delež dolga v skladu s členom 7 Uredbe (EU) 2024/1263 v povprečju zmanjšati za vsaj 1 odstotno točko na leto, dokler ne pade pod 90 %, nato pa bi se moral povprečno zmanjševati za 0,5 odstotne točke. To povprečno zmanjšanje se izračuna za obdobje 2024–2028 in znaša 3,0 odstotne točke. Pot gibanja očiščenih odhodkov, predlagana v načrtu, je torej na podlagi zavez politike in makroekonomskih predpostavk iz načrta skladna z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga.

Makroekonomske predpostavke iz načrta

(25) Načrt temelji na sklopu predpostavk, ki se razlikujejo od predpostavk, ki jih je Komisija posredovala Portugalski 21. junija 2024. Načrt zlasti uporablja različne predpostavke za šest spremenljivk, in sicer: izhodiščni položaj (tj. primarni strukturni saldo v letu 2024), potencialna rast BDP, rast deflatorja BDP, realna rast BDP, nominalna implicitna obrestna mera ter prilagoditev stanj in tokov. Poleg tega je fiskalna prilagoditev zamaknjena proti koncu obdobja. Ocena razlik v predpostavkah je navedena v nadaljevanju. V nadaljevanju so navedene razlike v predpostavkah z najznatnejšim učinkom na povprečno rast očiščenih odhodkov, skupaj z oceno posameznih razlik, ki so obravnavane ločeno.

- V načrtu se predpostavlja, da bo potencialna rast BDP nekoliko višja, in sicer v povprečju za 0,1 odstotne točke v prilagoditvenem obdobju (do leta 2028). Po koncu prilagoditvenega obdobja, tj. od leta 2028, se serije potencialne rasti približujejo predhodnim smernicam Komisije. To prispeva k višji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. Na splošno ta razlika do leta 2028 izhaja iz posodobitve serij potencialnega BDP, ki jo je izvedla Portugalska in temelji na skupno dogovorjeni metodologiji EU. Šteje se za verjetno, kot je pojasnjeno s kratkoročnimi makroekonomskimi projekcijami Portugalske v srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu, ki so nekoliko ugodnejše kot v predhodnih smernicah, vendar v skladu z jesensko napovedjo Evropske komisije 2024, z rahlo navzgor popravljeno realno rastjo BDP za obdobje 2022–2023 in posodobitvijo projekcij Eurostata glede prebivalstva. Zato se šteje, da je ta predpostavka ustrezno utemeljena.
- V načrtu je predviden časovni profil fiskalne prilagoditve, merjene kot sprememba primarnega strukturnega salda, ki je zamaknjena na leti 2027 in 2028, v primerjavi s predpostavko Komisije o linearni prilagoditvi. To prispeva k nižji povprečni rasti očiščenih odhodkov v prilagoditvenem obdobju v načrtu kot v skladu s predpostavkami Komisije. Ta razlika je posledica predvidenega učinka na odhodke projektov, financiranih s posojili iz mehanizma za okrevanje in odpornost, ki naj bi se v letu 2026 povečal na 1,0 % BDP v primerjavi z 0,1 % BDP v letu 2024. Zamik fiskalne prilagoditve proti koncu obdobja je v skladu s členom 6(c) in prehodno določbo iz člena 36(e) Uredbe (EU) 2024/1263. Zato se šteje, da je ta predpostavka ustrezno utemeljena.

Preostale razlike nimajo znatnega učinka na povprečno rast očiščenih odhodkov v primerjavi s predpostavkami Komisije. V celoti gledano vse razlike v predpostavkah skupaj vodijo do povprečne rasti očiščenih odhodkov v načrtu, ki je pretežno v skladu z referenčno smerjo.

Komisija bo zgornjo oceno predpostavk iz načrta upoštevala pri prihodnjih ocenah skladnosti s potjo gibanja očiščenih odhodkov.

Fiskalna strategija načrta

(26) V skladu z okvirno fiskalno strategijo v načrtu se bodo zaveze glede očiščenih odhodkov izpolnjevale tako z omejevanjem odhodkov kot z diskrecijskimi povečanji prihodkov. Čeprav so v načrtu predstavljeni ukrepi fiskalne politike, ki zmanjšujejo prihodke, kot je načrtovana posodobitev ureditve dohodnine mladih, se pričakuje, da se bodo izravnali z odpravo izrednih energetskih ukrepov v letu 2025, kot sta odmrznitev cene ogljika v okviru davka na gorivo in postopno zaključevanje projektov, financiranih s posojili iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2027. Opredelitev ukrepov politike, ki naj bi bili sprejeti, se potrdi ali prilagodi in količinsko opredeli v letnih proračunih. Obstajajo tveganja za izvajanje okvirne fiskalne strategije iz načrta, ki izhajajo iz tveganj, povezanih z vse večjimi pritiski v zvezi s porabo na plače v javnem sektorju in socialne transferje. Poleg tega osnutek proračunskega načrta za leto 2025 določa ukrepe politike, s katerimi bo dosežena zaveza glede očiščenih odhodkov za leto 2025[10].

Reforme in predvidene naložbe v načrtu v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, ter obravnavanje skupnih prednostnih nalog Unije

(27) V načrtu so opisane namere politike v zvezi z reformami in naložbami v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo, in za obravnavanje skupnih prednostnih nalog EU. Reforme in naložbe iz načrta temeljijo na obstoječem vladnem strateškem dokumentu (*Grandes Opções 2024–2028*). V načrtu je predstavljenih več kot 60 reform in naložb, od katerih jih je 27 razvrščenih kot finančno podprtih iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter skladov kohezijske politike.

(28) Kar zadeva skupno prednostno nalogo pravičnega zelenega in digitalnega prehoda, vključno s podnebnimi cilji iz Uredbe (EU) 2021/1119, načrt vključuje razvoj in izvajanje strateškega načrta za vodo ter razvoj posebnih programov za spodbujanje učinkovite rabe vode (specifično priporočilo za državo iz leta 2024 o učinkoviti rabi vode); ukrepe za izboljšanje ravnanja z odpadki in spodbujanje krožnega gospodarstva (specifično priporočilo za državo iz let 2022 in 2023 o krožnem gospodarstvu); naložbe v visokohitrostna mobilna internetna omrežja za območja z nizko gostoto prebivalstva in nacionalno digitalno strategijo (specifično priporočilo za državo iz leta 2019 o izboljšanju digitalne pismenosti); gradnjo železniške infrastrukture (železnica in TGV) (specifično priporočilo za državo iz let 2020 in 2019 o železniški infrastrukturi); ter krepitev programov za podporo naložbam v energijsko učinkovitost stavb, zlasti stanovanjskih stavb, kot je vključeno v načrtu za okrevanje in odpornost (specifično priporočilo za državo iz let 2023 in 2022 o energijski učinkovitosti stavb). V zvezi s to skupno prednostno nalogo Portugalska v načrt vključuje tudi povečanje podatkovnih povezav med davčnimi organi in organi socialne varnosti, registri in notarji za obravnavo specifičnega priporočila za državo iz let 2024, 2023 in 2022 o učinkovitosti davčnih sistemov in sistemov socialne zaščite.

[10] Glej mnenje Komisije o osnutku proračunskega načrta Portugalske (C(2024) 9063 final z dne 26. novembra 2024).

(29) Kar zadeva skupno prednostno nalogo socialne in gospodarske odpornosti, vključno z evropskim stebrom socialnih pravic, načrt vključuje zvišanje nacionalne minimalne plače (specifično priporočilo za državo iz let 2020 in 2019 o trgu dela in socialni zaščiti) ter ukrep za zagotavljanje univerzalnega in brezplačnega dostopa do otroškega varstva in predšolske vzgoje (specifično priporočilo za državo iz let 2019 in 2020 o učinkovitosti in ustreznosti socialne zaščite); ukrepe, povezane s politikami trga dela, vključno s programi izpopolnjevanja in preusposabljanja, ki so vključeni v načrt za okrevanje in odpornost (specifično priporočilo za državo iz let 2020 in 2019 o spretnostih ter izobraževanju); oblikovanje naložbene vrstice za zagonska podjetja in tvegani kapital z ustanovitvijo sklada za naložbe hibridnega lastniškega kapitala (specifično priporočilo za državo iz leta 2020 o inovacijah); reformo insolvenčnih ureditev za pospešitev obravnave in sodnih odločb, ki je vključena tudi v načrt za okrevanje in odpornost (specifično priporočilo za državo iz leta 2019 o povečanju učinkovitosti postopkov v primeru insolventnosti in postopkov za izterjavo); reformo poročanja podjetij v zvezi z državnim nadomestilom (specifično priporočilo iz leta 2019 o podjetjih v državni lasti); večletni naložbeni načrt za nacionalno zdravstveno službo ter načrt za telesno dejavnost in šport (specifično priporočilo za državo iz leta 2020 o zdravstvu); ter poenostavitev davčne ureditve, povezane s prestrukturiranjem in združitvami podjetij (specifično priporočilo za državo iz leta 2024 o izboljšanju učinkovitosti davčnega sistema). Načrt ne vključuje ukrepov za obravnavo srednjeročne fiskalne vzdržnosti portugalskega pokojninskega sistema (specifično priporočilo za državo iz leta 2024 o fiskalno-strukturnih reformah).

(30) Kar zadeva skupno prednostno nalogo energetske varnosti, načrt vključuje reformo za racionalizacijo izdajanja dovoljenj za projekte na področju energije iz obnovljivih virov (Mission Structure for the Licensing of Renewable Energy Projects – EMER 2030), ki je tudi del poglavja REPowerEU v načrtu za okrevanje in odpornost (specifično priporočilo za državo iz let 2023 in 2022 o poenostavitvi in digitalizaciji izdajanja dovoljenj za uvajanje energije iz obnovljivih virov); ukrepe za zagotovitev bolj povezanega, usklajenega in učinkovitega načrtovanja energetskih omrežij; ter nacionalno strategijo za znanje, odkrivanje in trajnostno izkoriščanje kritičnih in strateških surovin. Načrt ne vključuje ukrepov za obravnavanje krepitve omrežja za prenos in distribucijo električne energije (specifično priporočilo za državo iz leta 2024 o energiji iz obnovljivih virov, energetski infrastrukturi in omrežjih).

(31) Kar zadeva skupno prednostno nalogo obrambnih zmogljivosti, načrt vključuje krepitev zmogljivosti v obrambni industriji s povečanjem naložb v namestitev dodatne opreme, materiale in posodobitev vojaških objektov; ter pregled postopkov za posebna javna naročila na obrambnih področjih.

(32) Načrt zagotavlja tudi informacije o doslednosti in po potrebi dopolnjevanju s skladi kohezijske politike ter načrtom za okrevanje in odpornost Portugalske. Portugalska vključuje povezave med reformami in naložbami v okviru nacionalnih strateških izzivov, načrta za okrevanje in odpornost ter partnerskega sporazuma, po potrebi vključno s povezovanjem ustreznih programov kohezijske politike, ukrepov iz načrta za okrevanje in odpornost ter evropskega stebra socialnih pravic.

(33) Namen načrta je zadostiti potrebam Portugalske po javnih investicijah, povezanih s skupnimi prednostnimi nalogami EU. Portugalska v zvezi s skupno prednostno nalogo pravičnega zelenega in digitalnega prehoda ugotavlja potrebo po medsebojno povezanem infrastrukturnem načrtu za izboljšanje učinkovitosti rabe vode, ukrepe za obnovo in ohranjanje narave, potrebo po nacionalnem paktu za gozdove in ukrepih za večjo odpornost na obalnih območjih, da bi se prilagodili posledicam podnebnih

sprememb, ter potrebo po naložbah v digitalizacijo in tehnološke inovacije. Portugalska v zvezi s skupno prednostno nalogo glede socialne in gospodarske odpornosti ugotavlja potrebo po več podpornih ukrepih za žrtve nasilja v družini in trgovine z ljudmi. Portugalska ugotavlja, da so za energetsko varnost potrebna nadaljnja prizadevanja za diverzifikacijo mešanice energijskih virov in zmanjšanje odvisnosti od fosilnih goriv ter boljše upravljanje geoloških virov in kritičnih surovin. Nazadnje, Portugalska za krepitev obrambnih zmogljivosti ugotavlja vrzeli v financiranju in naložbah v vojski ter potrebo po izboljšanju privlačnosti vojaških poklicnih poti.

Zaključek ocene Komisije

(34) Na splošno Komisija meni, da načrt Portugalske izpolnjuje zahteve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

SPLOŠNI ZAKLJUČEK

(35) Svet bi moral v skladu s členom 17 Uredbe (EU) 2024/1263 Portugalski priporočiti pot gibanja očiščenih odhodkov, kot je določena v načrtu –

PRIPOROČA, da Portugalska:

1. zagotovi, da rast očiščenih odhodkov ne preseže najvišjih vrednosti, določenih v Prilogi I k temu priporočilu;

Svet poleg tega poziva Portugalsko, naj zagotovi izvajanje reform in naložb v odziv na glavne izzive, ugotovljene v okviru evropskega semestra, zlasti v specifičnih priporočilih za državo, ter obravnava skupne prednostne naloge Unije.

PRILOGA I

Najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov
(letne in skupne stopnje rasti, nominalno)
Portugalska

Leto		2025	2026	2027	2028
Stopnje rasti (v %)	letne	5,0	5,1	1,2	3,3
	skupne*	17,4	23,4	24,8	28,9

* Skupne stopnje rasti se izračunajo glede na izhodiščno leto 2023.

V Strasbourgu,

Za Svet
predsednik