EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 26.11.2024.
COM(2024) 724 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Portugala

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Portugala

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 u EU-u 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 u EU-u. Održivost javnog duga te održiv i uključiv rast ciljevi su okvira koji će se ostvariti reformama i ulaganjima. Okvir se odnosi na srednjoročno razdoblje, potiče odgovornost na nacionalnoj razini te djelotvornu i koherentnu provedbu propisa.

(2) Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi koje države članice trebaju dostaviti Vijeću i Komisiji u središtu su novog okvira gospodarskog upravljanja. Dva su cilja tih planova: i. osigurati da se do kraja razdoblja prilagodbe dug opće države uvjerljivo smanji 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 svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima EU-a. Zato se u svakom planu treba obvezati na kretanje neto rashoda u srednjem roku[4] i tako u biti uvesti proračunsko ograničenje za trajanja plana, od četiri do pet godina (ovisno o redovnom trajanju zakonodavnog razdoblja u državi članici). Osim toga, u planu

---

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.

treba objasniti kako će država članica provedbom reformi i ulaganja svladati 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 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.

(4) Komisija nakon dostave plana ocjenjuje ispunjava li plan zahtjeve iz Uredbe (EU) 2024/1263.

(5) Vijeće zatim na preporuku Komisije treba donijeti preporuku kojom se utvrđuje kretanje neto rashoda dotične države članice i, ako je primjenjivo, potvrđuje obveze provedbe reformi i ulaganja na kojima se temelji produljenje razdoblja fiskalne prilagodbe.

RAZMATRANJA O NACIONALNOM SREDNJOROČNOM FISKALNO-STRUKTURNOM PORTUGALA

(6) 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

(7) 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 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 Komisijinih pretpostavki 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.)

---

5 Prethodne smjernice koje se dostavljaju 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_hr#portugal

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.

(8) 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 pri kraju razdoblja te planirana provedba reformi i ulaganja kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra te doprinosi zajedničkim prioritetima Unije za pravednu i zelenu tranziciju, socijalnu i gospodarsku otpornost, energetsku sigurnost i izgradnju obrambenih kapaciteta.

(9) 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.

(10) 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.

(11) O planu se u nacionalnom parlamentu raspravljalo 11. listopada 2024.

Drugi povezani procesi

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

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

SAŽETAK I KOMISIJINA OCJENA PLANA

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

Kontekst: makroekonomsko i fiskalno stanje i izgledi

(15) U Portugalu je 2023. zabilježen rast gospodarske aktivnosti od 2,5 % zbog domaće potražnje i izvoza usluga. Prema jesenskoj prognozi Europske komisije 2024.

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

[8] Preporuka Vijeća o gospodarskim, proračunskim i strukturnim politikama te politikama zapošljavanja Portugala, još nije objavljena.

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 pridonijeti ulaganja te privatna i javna potrošnja. Očekuje se da će se u razdoblju obuhvaćenom prognozom (tj. 2024. – 2026.) potencijalni rast 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.

(16) 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 smanjenje udjela duga u BDP-u na 95,7 % krajem 2024. Predviđa se dodatno smanjenje na 92,9 % BDP-a krajem 2025. i 90,5 % krajem 2026. Komisija u svojoj fiskalnoj prognozi ne razmatra obveze politike preuzete u srednjoročnim planovima sve dok se ne temelje na vjerodostojno najavljenim i dovoljno detaljno razrađenim konkretnim mjerama.

Kretanje neto rashoda i glavne makroekonomske pretpostavke iz plana

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

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

(19) Portugal se u planu obvezao 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[9] s referentnim smjerom kretanja koji je Komisija dostavila 21. lipnja 2024. U planu se pretpostavlja postupno smanjenje potencijalnog rasta 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.

[9] Razlika nije vidljiva zbog zaokruživanja.

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

	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	Prosjek tijekom razdoblja valjanosti 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
Potencijalni rast 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 preuzetih obveza za kretanje neto rashoda iz plana na dug opće države

(20) 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: Dug opće države i kretanja salda u planu Portugala

	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2038.
Državni dug (% 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.

Zato bi se prema planu udio duga opće države nastavio smanjivati do kraja razdoblja prilagodbe (2028.). To je moguće jer se na temelju pretpostavki iz plana 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. Zato se na temelju obveza provedbe politika iz plana i makroekonomskih pretpostavki 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 preuzetih obveza za kretanje neto rashoda iz plana na saldo opće države

(21) 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. Zato prema planu saldo opće

države neće do kraja razdoblja prilagodbe (2028.) premašiti referentnu vrijednost od 3 % BDP-a. Osim toga, državni deficit neće tijekom deset godina nakon razdoblja prilagodbe (tj. do 2038.) premašiti 3 % BDP-a. Zato se na temelju obveza provedbe politika iz plana i makroekonomskih pretpostavki kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s kriterijem deficita iz članka 6. točke (b) i članka 16. stavka 2. Uredbe (EU) 2024/1263.

Vremenski profil fiskalne prilagodbe

(22) Fiskalna prilagodba iskazana kao promjena strukturnog primarnog salda, kako je opisano u planu, naglašena je na kraju razdoblja u odnosu na linearno kretanje propisano u članku 6. točki (e) 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.). Zato se na temelju obveza provedbe politika iz plana i makroekonomskih pretpostavki kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim s odredbom o zaštitnoj mjeri kojom se izbjegava prilagodba pri 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

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

Usklađenost plana sa zaštitnom mjerom za održivost duga

(24) U skladu s člankom 7. Uredbe (EU) 2024/1263, udio općeg duga morao bi se smanjivati u prosjeku za najmanje jedan postotni bod u 2025. i 2026. sve dok ne padne ispod 90 %, a nakon toga bi se trebao smanjivati u prosjeku za 0,5 postotnih bodova jer će prema planu državni dug u razdoblju prilagodbe iznositi više od 90 %

BDP-a. To se prosječno smanjenje izračunava za razdoblje 2024. – 2028. i iznosi 3,0 postotnih bodova. Zato se na temelju obveza provedbe politika iz plana i makroekonomskih pretpostavki kretanje neto rashoda navedeno u planu smatra usklađenim sa zaštitnom mjerom za održivost duga.

Makroekonomske pretpostavke iz plana

(25) Plan se temelji na pretpostavkama koje se razlikuju od pretpostavki koje je Komisija 21. lipnja 2024. dostavila Portugalu. Konkretno, u planu se upotrebljavaju različite pretpostavke za šest sljedećih varijabli: početna pozicija (tj. strukturni primarni saldo 2024.), potencijalni rast 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 provjerom svake, zasebno razmatrane razlike.

- U planu se pretpostavlja neznatno veći potencijalni rast BDP-a u razdoblju prilagodbe (do 2028.), u prosjeku za 0,1 postotni bod. Nakon završetka razdoblja prilagodbe, tj. od 2028., kretanja potencijalnog rasta usklađenija su s prethodnim smjernicama 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 u skladu s 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., revizijom rasta realnog BDP-a za razdoblje 2022. – 2023. neznatno naviše i novijim projekcijama Eurostata za stanovništvo. Stoga se ta pretpostavka smatra opravdanom.
- U planu se pretpostavlja fiskalna prilagodba, iskazana kao promjena strukturnog primarnog salda, koja je pomaknuta na 2027. i 2028. za razliku od Komisijine pretpostavke 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 pri kraju razdoblja u skladu je s člankom 6. točkom (c) i prijelaznom odredbom iz članka 36. 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 navedenu ocjenu pretpostavki iz plana uzeti u obzir u budućim procjenama usklađenosti s kretanjem neto rashoda.

Fiskalna strategija plana

(26) 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 se trebaju donijeti potvrdit će se ili prilagoditi te kvantificirati 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]

Namjeravane reforme i ulaganja u planu kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije

(27) U planu se opisuju namjeravane politike za reforme i ulaganja kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni 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.

(28) Za zajednički prioritet pravedne zelene i digitalne tranzicije, što uključuje klimatske ciljeve utvrđene u Uredbi (EU) 2021/1119, plan uključuje izradu i provedbu Strateškog plana za vode i izradu posebnih programa za promicanje učinkovitog korištenja voda (preporuka za pojedinu zemlju iz 2024. o poboljšanju vodne učinkovitosti), mjere za poboljšanje gospodarenja otpadom i promicanje kružnoga gospodarstva (preporuke za pojedinu zemlju iz 2022. i 2023. o kružnom gospodarstvu), ulaganje u mobilne internetske mreže velike brzine za slabo naseljena područja i nacionalnu digitalnu strategiju (preporuka za pojedinu zemlju iz 2019. o poboljšanju digitalne pismenosti), izgradnju željezničke infrastrukture (željeznica i TGV) (preporuke za pojedinu zemlju 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 za pojedinu zemlju 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 za pojedinu zemlju iz 2022., 2023. i 2024. o učinkovitosti poreznog sustava i sustava socijalne zaštite.

(29) Za zajednički prioritet socijalne i gospodarske otpornosti, što uključuje europski stup socijalnih prava, plan sadržava povećanje nacionalne minimalne plaće (preporuke za pojedinu zemlju 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 za pojedinu zemlju 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 za pojedinu zemlju 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 za pojedinu zemlju iz 2020. o inovacijama), reformu sustava za nesolventnost radi bržeg rješavanja sudskih predmeta, što je uključeno i u plan za

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

oporavak i otpornost (preporuka za pojedinu zemlju iz 2019. o povećanju učinkovitosti postupaka u slučaju nesolventnosti i postupaka naplate), reformu izvješćivanja o državnoj naknadi za poduzeća (preporuka za pojedinu zemlju iz 2019. o poduzećima u državnom vlasništvu), višegodišnji plan ulaganja u nacionalni zdravstveni sustav i plan za tjelesnu aktivnost i sport (preporuka za pojedinu zemlju iz 2020. o zdravstvenoj skrbi) te pojednostavnjenje poreznog režima povezanog s restrukturiranjem poduzeća i operacijama spajanja (preporuka za pojedinu zemlju iz 2024. o poboljšanju učinkovitosti poreznog sustava). Plan ne uključuje mjere koje se odnose na srednjoročnu fiskalnu održivost mirovinskog sustava Portugala (preporuka za pojedinu zemlju iz 2024 o fiskalno-strukturnim reformama).

(30) Za zajednički prioritet 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 za pojedinu zemlju iz 2023. i 2022. 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. Plan ne uključuje mjere za jačanje mreže za prijenos i distribuciju električne energije (preporuke za pojedinu zemlju iz 2024. o energiji iz obnovljivih izvora, energetskoj infrastrukturi i mrežama).

(31) Za zajednički prioritet obrambenih kapaciteta 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.

(32) 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.

(33) Cilj su plana javna ulaganja koja su Portugalu potrebna za zajedničke prioritete 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

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

OPĆI ZAKLJUČAK

(35) Vijeće bi u skladu s člankom 17. Uredbe (EU) 2024/1263 trebalo Portugalu 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.

Vijeće, osim toga, poziva Portugal da osigura provedbu reformi i ulaganja kojima se svladavaju glavni izazovi utvrđeni u kontekstu europskog semestra, osobito u preporukama za pojedinu zemlju, i doprinosi zajedničkim prioritetima Unije.

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
	Kumulativno (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) Kumulativne stope rasta izračunavaju se upućivanjem na baznu godinu 2023.

Sastavljeno u Strasbourgu

Za Vijeće
Predsjednik