EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.6.2024
COM(2024) 622 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Portugalske

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 622 final}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

o ekonomskih in socialnih politikah, politikah zaposlovanja ter strukturnih in proračunskih politikah Portugalske

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (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[1] in zlasti člena 3(3) Uredbe;

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2] in zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta[3], s katero je bil vzpostavljen mehanizem za okrevanje in odpornost, je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem za okrevanje in odpornost zagotavlja državam članicam finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira EU. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda ter krepitev odpornosti gospodarstev držav članic. Poleg tega prispeva h krepitvi javnih financ, spodbujanju rasti in ustvarjanja delovnih mest v srednje- in dolgoročnem obdobju, izboljševanju teritorialne kohezije v EU ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

---

1 UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 UL L 306, 23.11.2011, str. 25 ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

3 Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

(2) Cilj uredbe REPowerEU[4], sprejete 27. februarja 2023, je odpraviti odvisnost EU od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe EU z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energijsko učinkovitost. Portugalska je v svoj nacionalni načrt za okrevanje in odpornost dodala novo poglavje REPowerEU za financiranje ključnih reform in naložb, ki bodo pomagale doseči cilje načrta REPowerEU.

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030[5], da bi prispevala k odločitvam politike in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je konkurenčnost opredeljena glede na devet dejavnikov, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki reforme in naložbe na področju dostopa do zasebnega kapitala, raziskav in inovacij, izobraževanja in spretnosti ter enotnega trga izstopajo kot najpomembnejše prednostne naloge politike za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti EU in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 to sporočilo dopolnila z letnim poročilom o enotnem trgu in konkurenčnosti[6]. V poročilu so podrobno opisane konkurenčne prednosti in izzivi evropskega enotnega trga, pri čemer se spremlja letni razvoj glede na devet dejavnikov konkurenčnosti

(4) Komisija je 21. novembra 2023 sprejela Letni pregled trajnostne rasti 2024[7], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz pregleda v zvezi s štirimi razsežnostmi konkurenčne trajnostnosti. Komisija je 21. novembra 2023 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela tudi poročilo o mehanizmu opozarjanja za leto 2024, v katerem je Portugalsko opredelila kot eno od držav članic, za katere meni, da so jih ali bi jih lahko prizadela neravnotežja ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela mnenje o osnutku proračunskega načrta Portugalske za leto 2024. Komisija je sprejela tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja, ki ga je Svet sprejel 12. aprila 2024, ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024, v katerem je analizirano izvajanje smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic ter ki ga je Svet sprejel 11. marca 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja EU. Okvir vključuje novo uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97. Vključuje tudi spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o izvajanju postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo 2011/85/EU o proračunskih okvirih držav članic[8]. Cilja novega

---

4 Uredba (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. februarja 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2021/241 glede poglavij REPowerEU v načrtih za okrevanje in odpornost ter spremembi uredb (EU) št. 1303/2013, (EU) 2021/1060 in (EU) 2021/1755 ter Direktive 2003/87/ES (UL L 63, 28.2.2023, str. 1), ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

8 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) in 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).

okvira sta vzdržnost javnega dolga ter trajnostna in vključujoča rast, ki naj bi bili doseženi s postopno konsolidacijo javnih financ ter reformami in naložbami. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica bi morala Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrti vsebujejo fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice, ki zajemajo obdobje načrtovanja štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja nacionalnega zakonodajnega obdobja. Pot gibanja očiščenih odhodkov[9] v nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih bi morala biti skladna z zahtevami iz Uredbe (EU) 2024/1263, vključno z zahtevami, da se začne dolg sektorja država najpozneje do konca prilagoditvenega obdobja dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej zmanjšuje ali pa ostane na preudarni ravni pod 60 % BDP ter da se javnofinančni primanjkljaj srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP in/ali ohranja pod to vrednostjo. Kadar se država članica zaveže ustreznemu sklopu reform in naložb v skladu z merili iz Uredbe (EU) 2024/1263, se lahko prilagoditveno obdobje podaljša za največ tri leta. V podporo pripravi teh načrtov naj bi Komisija [21. junija] 2024 državam članicam zagotovila smernice o vsebini načrtov in nadaljnjih letnih poročil o napredku, ki jih bodo morale predložiti, ter jim v skladu s členom 5 Uredbe (EU) 2024/1263 posredovala tehnične smernice o fiskalnih prilagoditvah (referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je to ustrezno). Države članice bi morale svoje srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka. Države članice bi morale zagotoviti sodelovanje svojih nacionalnih parlamentov ter posvetovanje z neodvisnimi fiskalnimi institucijami, socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki, kot je ustrezno.

(6) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2024 nadalje razvija v skladu z izvajanjem mehanizma za okrevanje in odpornost. Za izpolnjevanje prednostnih nalog politik v okviru evropskega semestra je še vedno bistveno, da se v celoti izvajajo načrti za okrevanje in odpornost, saj prispevajo k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za države, izdanih v zadnjih letih. Specifična priporočila za države iz let 2019, 2020, 2022 in 2023 ostajajo enako relevantna tudi za načrte za okrevanje in odpornost, kot so bili dopolnjeni, posodobljeni ali spremenjeni v skladu s členi 14, 18 in 21 Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Portugalska je 22. aprila 2021 Komisiji predložila nacionalni načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 18(1) Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je v skladu s členom 19 Uredbe (EU) 2021/241 in na podlagi smernic za ocenjevanje iz Priloge V k navedeni uredbi ocenila ustreznost, uspešnost, učinkovitost in skladnost načrta za okrevanje in odpornost. Svet je 13. julija 2021 sprejel sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Portugalsko[10], ki je bil spremenjen 17. oktobra 2023 v skladu s členom 18(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega

---

9 Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2 Uredbe Sveta (EU) 2024/1263 z dne 29. aprila 2024 (UL L, 2024/1263, 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Očiščeni odhodki pomenijo javnofinančne odhodke 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.

10 Izvedbeni sklep Sveta z dne 13. julija 21 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Portugalsko (ST 10149/2021; ST 10149/21 ADD 1; ST 10149/21 ADD 1 REV 1).

finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU[11]. Izplačilo obrokov je pogojeno s sklepom Komisije, sprejetim v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, da je Portugalska zadovoljivo izpolnila ustrezne mejnike in cilje, določene v Izvedbenem sklepu Sveta. Predpostavlja se, da so mejniki in cilji zadovoljivo izpolnjeni, če zadevna država članica ni razveljavila ukrepov.

(8) Portugalska je 30. aprila 2024 predložila nacionalni reformni program za leto 2024 in program stabilnosti za leto 2024 v skladu s členom 4(1) Uredbe (ES) št. 1466/97. V skladu s členom 27 Uredbe (EU) 2021/241 nacionalni reformni program za leto 2024 odraža tudi polletno poročanje Portugalske o napredku pri uresničevanju načrta za okrevanje in odpornost.

(9) Komisija je 19. junija 2024 objavila poročilo o državi za Portugalsko za leto 2024[12]. V njem je ocenila napredek Portugalske pri izvajanju zadevnih specifičnih priporočil za državo, ki jih je Svet sprejel med letoma 2019 in 2023, ter izvajanje načrta za okrevanje in odpornost na Portugalskem. Na podlagi te analize so bile v poročilu o državi opredeljene vrzeli v zvezi z izzivi, ki jih načrt za okrevanje in odpornost ne obravnava ali jih obravnava le delno, kot tudi novimi in nastajajočimi izzivi. V njem je bil ocenjen tudi napredek Portugalske pri izvajanju evropskega stebra socialnih pravic, pa tudi pri doseganju krovnih ciljev EU glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter ciljev trajnostnega razvoja ZN.

(10) Komisija je za Portugalsko opravila poglobljeni pregled v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Glavne ugotovitve ocene makroekonomskih ranljivosti za Portugalsko, ki so jo pripravile službe Komisije za namene navedene uredbe, so bile objavljene aprila 2024[13]. Komisija je 19. junija 2024 ugotovila, da na Portugalskem ne obstajajo več makroekonomska neravnotežja. Portugalska je zlasti dosegla znaten napredek pri zmanjševanju ranljivosti, povezanih z visokim zasebnim, javnim in zunanjim dolgom, ki naj bi se še naprej zmanjševali. Po prekinitvi, ki jo je povzročila kriza zaradi pandemije COVID-19, sta se deleža dolga zasebnega sektorja in javnega dolga ponovno začela zmanjševati. Od leta 2021 sta se znatno zmanjšala, k čemur sta pripomogla močna rast BDP in nedavni proračunski presežek v primeru javnega dolga. Očitno negativno neto stanje mednarodnih naložb se znatno izboljšuje, k čemur prispevata izrazita gospodarska rast in presežek na tekočem računu, njegova struktura pa ostaja ugodna glede na velik delež instrumentov brez tveganja neplačila. Zadolženost zasebnega in javnega sektorja ter neto stanje mednarodnih naložb ostajata visoka, vendar naj bi se v prihodnje nadalje znižala, čeprav naj bi bila nominalna rast BDP manj podporna. Tekoči račun se je lani ponovno prevesil v presežek in naj bi po napovedih letos in prihodnje leto ostal pozitiven, dosežen pa je bil tudi javnofinančni presežek. Zvišanje obrestnih mer je nekoliko obremenilo zadolžena gospodinjstva, cene stanovanj pa že več let močno rastejo. Obseg nedonosnih posojil se še naprej zmanjšuje z že prej zmernih ravni. Dosežen je bil nadaljnji napredek politike pri odpravi ugotovljenih ranljivosti, ki daje vidne rezultate. Pričakuje se, da bo nadaljnje izvajanje načrta za okrevanje in odpornost še naprej ugodno vplivalo na potencial rasti, prispevalo k zunanji vzdržnosti Portugalske in podpiralo vzdržnost javnih financ.

---

11 Izvedbeni sklep Sveta z dne 17. oktobra 2023 o spremembi Izvedbenega sklepa z dne 13. julija 2021 o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Portugalsko (ST 13351/2023).

12 SWD(2024) 622 final.

13 SWD(2024) 105 final.

(11) Glede na podatke, ki jih je potrdil Eurostat[14], se je saldo sektorja država Portugalske povečal s primanjkljaja v višini 0,3 % BDP v letu 2022 na presežek v višini 1,2 % v letu 2023, dolg sektorja država pa se je zmanjšal s 112,4 % BDP konec leta 2022 na 99,1 % konec leta 2023.

(12) Svet je 12. julija 2022 Portugalski priporočil[15], naj v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov pod srednjeročno potencialno rast BDP[16], ob upoštevanju nadaljnje začasne in ciljno usmerjene podpore gospodinjstvom in podjetjem, ki so najbolj ranljiva za povišanja cen energije, ter ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Obenem je Portugalski priporočil, naj bo pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Portugalski je bilo priporočeno tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost[17] v letu 2023 v razmerah visoke inflacije restriktivna in je znašala 1,1 % BDP. Rast nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) je imela v letu 2023 restriktiven učinek na fiskalno naravnanost v višini 0,9 % BDP in je bila v skladu s priporočilom Sveta. Restriktivni učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov je bil zlasti posledica nižjih stroškov nujnih podpornih ukrepov (ciljno usmerjenih in tistih, ki niso ciljno usmerjeni), namenjenih gospodinjstvom in podjetjem zaradi zvišanja cen energije (za 1,1 odstotne točke BDP). Glavni dejavniki rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov (brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov) so bile plače in pokojnine v javnem sektorju. Odhodki, ki se financirajo z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU, so v letu 2023 znašali 1,3 % BDP. Nacionalno financirane naložbe so v letu 2023 znašale 2,0 % BDP, kar pomeni povečanje za 0,1 odstotne točke v primerjavi z letom 2022. Portugalska je dodatne naložbe financirala iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU. Financirala je javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, kot so zagotovitev računalnikov za učence in učitelje, novi brezemisijski avtobusi, namestitev javno dostopnih polnilnih postaj, začetek gradnje visoko energijsko učinkovitih stanovanj in novi programi za zelene inovacije, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov EU.

(13) Ključne projekcije iz programa stabilnosti za leto 2024 je mogoče povzeti, kot sledi. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, predvideva realno rast BDP v višini 1,5 % v letu 2024 in 1,9 % v letu 2025, inflacija po HICP pa naj bi znašala 2,5 % v letu 2024 in 2,1 % v letu 2025. Presežek sektorja država naj bi

---

14 Eurostat, Kazalniki eura z dne 22. aprila 2024.

15 Priporočilo Sveta z dne 12. julija 2022 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Portugalske za leto 2022 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2022 (UL C 334, 1.9.2022, str. 181).

16 Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 je srednjeročna potencialna rast BDP Portugalske v letu 2023 na podlagi 10-letne povprečne realne potencialne stopnje rasti in deflatorja BDP za leto 2023 nominalno ocenjena na 9,1 %.

17 Fiskalna naravnanost je opredeljena kot merilo spremembe osnovnega proračunskega položaja sektorja država na letni ravni. Cilj te naravnanosti je oceniti gospodarsko spodbudo, ki izhaja iz fiskalnih politik, tako tistih, ki se financirajo na nacionalni ravni, kot tistih, ki se financirajo iz proračuna EU. Fiskalna naravnanost se meri kot razlika med (i) srednjeročno potencialno rastjo in (ii) spremembo primarnih odhodkov brez diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov (in brez začasnih izrednih ukrepov, povezanih s krizo zaradi COVID-19), vključno z odhodki, ki se financirajo z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije.

se zmanjšal na 0,3 % BDP (tako v letu 2024 kot 2025), medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 zmanjšal na 95,7 %, do konca leta 2025 pa na 91,4 %. Po letu 2025 naj bi se presežek sektorja država zmanjšal na 0,1 % BDP v letu 2026 in se do leta 2028 postopoma povečal na 0,4 % BDP. Za saldo sektorja država se tako načrtuje, da bo v obdobju, ki ga zajema program, ostal pod referenčno vrednostjo za primanjkljaj (3 % BDP). Dolg sektorja država kot odstotek BDP pa naj bi se po letu 2025 zmanjšal na 87,2 % v letu 2026 in se nato še naprej zmanjševal ter v letu 2028 dosegel 79,8 %.

(14) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi realni BDP zrasel za 1,7 % v letu 2024 in za 1,9 % v letu 2025, inflacija po HICP pa naj bi znašala 2,3 % v letu 2024 in 1,9 % v letu 2025.

(15) V pomladanski napovedi Komisije 2024 je predviden javnofinančni presežek v višini 0,4 % BDP v letu 2024, medtem ko naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP do konca leta 2024 zmanjšal na 95,6 %. Zmanjšanje presežka v letu 2024 je predvsem posledica fiskalnih ukrepov, uvedenih z državnim proračunom za leto 2024, kot so reforma dohodnine, splošno povišanje pokojnin in splošna uskladitev plač v javnem sektorju. Glede na ocene Komisije naj bi bila fiskalna naravnanost v letu 2024 ekspanzivna in naj bi znašala 1,8 % BDP.

(16) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2024 financirali odhodki v višini 1,3 % BDP v primerjavi z 0,6 % BDP v letu 2023. Odhodki, financirani z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, bodo omogočili visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo in dolg sektorja država Portugalske. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se z nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz mehanizma za okrevanje in odpornost v letu 2024 financirali odhodki v višini 0,1 % BDP v primerjavi z manj kot 0,1 % BDP v letu 2023.

(17) Svet je 14. julija 2023 Portugalski priporočil[18], naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih očiščenih primarnih[19] odhodkov v letu 2024 na največ 1,8 %, razen če je bilo ocenjeno, da je višja referenčna stopnja rasti nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov združljiva z doseganjem srednjeročnega proračunskega cilja Portugalske v višini – 0,5 % BDP, med drugim, če so bili odhodki za obresti nižji od takratnih projekcij Komisije. Države članice so bile pozvane, naj pri izvrševanju svojih proračunov za leto 2023 in pripravi osnutkov proračunskih načrtov za leto 2024 upoštevajo, da bo Komisija na podlagi podatkov o realizaciji za leto 2023 Svetu predlagala začetek postopkov v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki temeljijo na primanjkljaju. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi strukturni saldo Portugalske v letu 2024 znašal 0,0 % BDP (v primerjavi z 0,9 % v letu 2023), kar je nad srednjeročnim proračunskim ciljem države. Zato se ocenjuje, da Portugalska deluje skladno s priporočilom Sveta.

---

18 Priporočilo Sveta z dne 14. julija 2023 v zvezi z nacionalnim reformnim programom Portugalske za leto 2023 in mnenje Sveta o programu stabilnosti Portugalske za leto 2023 (UL C 312, 1.9.2023, str. 206).

19 Očiščeni primarni odhodki so opredeljeni kot nacionalno financirani odhodki brez (i) diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, (ii) odhodkov za obresti, (iii) odhodkov za ciklično brezposelnost ter (iv) enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

(18) Poleg tega je Svet Portugalski priporočil, naj ukrepa tako, da v letih 2023 in 2024 čim prej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe, pri čemer uporabi s tem povezane prihranke za zmanjšanje javnofinančnega primanjkljaja. Svet je Portugalski nadalje priporočil, naj, če bodo zaradi ponovnih zvišanj cen energije potrebni novi ali nadaljnji podporni ukrepi, zagotovi, da bodo ti usmerjeni v zaščito ranljivih gospodinjstev in podjetij, da bodo fiskalno vzdržni in da bodo ohranili spodbude za varčevanje z energijo. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 so neto proračunski stroški[20] energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 0,9 % BDP v letu 2023, v letu 2024 pa naj bi znašali 0,6 % ter v letu 2025 0,5 %. Zlasti splošno znižanje davka na gorivo in zamrznitev cene ogljika v okviru davka na gorivo naj bi ostala v veljavi tudi v letih 2024 in 2025. Izredni energetski podporni ukrepi naj v letih 2023 in 2024 ne bi bili čimprej postopoma odpravljeni. Ta tveganja niso skladna s priporočilom Sveta. Proračunski stroški izrednih energetskih podpornih ukrepov, namenjenih zaščiti ranljivih gospodinjstev in podjetij, so v letu 2024 ocenjeni na manj kot 0,1 % BDP (0,3 % BDP v letu 2023), od česar manj kot 0,1 % BDP ohranja cenovni signal za zmanjšanje povpraševanja po energiji in povečanje energijske učinkovitosti (0,1 % v letu 2023).

(19) Svet je Portugalski poleg tega priporočil, naj ohrani nacionalno financirane javne naložbe in zagotovi učinkovito črpanje nepovratnih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost ter drugih skladov Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirane javne naložbe v letu 2024 povečale na 2,3 % BDP z 2,0 % BDP v letu 2023. To je skladno s priporočilom Sveta. Javnofinančni odhodki, ki se financirajo s prihodki iz skladov EU, vključno z nepovratnimi sredstvi iz mehanizma za okrevanje in odpornost, pa naj bi se v letu 2024 povečali na 1,7 % BDP (z 1,3 % BDP v letu 2023).

(20) Na podlagi ukrepov politike, znanih na presečni datum napovedi, in ob predpostavki nespremenjene politike pomladanska napoved Komisije 2024 v letu 2025 predvideva javnofinančni presežek v višini 0,5 % BDP. Povečanje presežka v letu 2025 je predvsem posledica predvidenega gospodarskega izboljšanja v tem letu po predvideni upočasnitvi v letu 2024. Dolg sektorja država kot odstotek BDP naj bi se do konca leta 2025 zmanjšal na 91,5 %.

(21) Portugalski davčni sistem je treba dodatno poenostaviti. Sistem davka od dohodkov pravnih oseb z državnimi in občinskimi dajatvami ustvarja dodatno breme za davčno upravo in podjetja. To še poslabšuje dolgotrajen izziv obremenjujočih regulativnih zahtev in zamudne interakcije z javno upravo, kar močno vpliva na poslovno okolje. Neplačane zapadle davčne obveznosti so še vedno visoke in precej nad povprečjem EU (ob koncu leta 2021 so znašale 45,6 % skupnih prihodkov). Upravni stroški pobiranja davkov so visoki in so se v zadnjih letih še povišali (za približno 4 % med letoma 2018 in 2021). Poleg tega se osebje davčne uprave hitro stara, saj naj bi se v naslednjem desetletju upokojila več kot polovica zaposlenih, zaposluje pa se le malo novih uslužbencev. Reševanje teh izzivov bi izboljšalo poslovno okolje na Portugalskem in spodbudilo konkurenčnost.

[20] Številka predstavlja raven letnih proračunskih stroškov navedenih ukrepov, vključno s prihodki in odhodki ter, kadar je ustrezno, brez prihodkov od davkov na nepričakovane dobičke dobaviteljev energije.

(22) Pričakuje se, da se bo delovno sposobno prebivalstvo na Portugalskem srednjeročno skrčilo za približno milijon ljudi, predvsem zaradi zmanjšanja neto migracij in nizkih stopenj rodnosti. Ob predvidenem izboljšanju pričakovane življenjske dobe naj bi se razmerje med starejšimi in tistimi, ki financirajo portugalski javni pokojninski sistem, znatno povečalo. Medtem ko so leta 2022 v sistem prispevali skoraj trije delovno sposobni posamezniki na upokojenca, se bo ta številka do leta 2050 znižala na manj kot 1,5. Ta demografski razvoj obremenjuje vzdržnost pokojninskega sistema. Odhodki za pokojnine že zdaj predstavljajo 28 % skupnih javnofinančnih odhodkov in naj bi se v naslednjih desetletjih še povečali. Po ocenah Komisije in portugalskih organov[21] naj bi odhodki za pokojnine leta 2046 dosegli najvišjo vrednost pri 15,2 % BDP, kar je za 2,9 odstotne točke nad ravnjo iz leta 2022 in eden najvišjih deležev odhodkov za pokojnine glede na BDP v EU. Portugalska je v zadnjih letih izvedla reforme za izboljšanje vzdržnosti pokojninskega sistema z uskladitvijo zakonsko določene upokojitvene starosti s pričakovano življenjsko dobo, vendar nekateri ukrepi, kot so sheme predčasnega upokojevanja, še povečujejo pritisk na vzdržnost pokojninskega sistema. Stopnja prispevkov za socialno varnost, ki jih plačujejo samozaposleni, je v povprečju nižja kot pri zaposlenih. Poleg tega obstajajo posebne stopnje prispevkov za različne vrste delavcev. Ti dejavniki dodatno zmanjšujejo potencialne vire prihodkov za pokojninski sistem.

(23) Načrt za okrevanje in odpornost v skladu s členom 19(3), točka (b), Uredbe (EU) 2021/241 in merilom 2.2 iz Priloge V k Uredbi vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali pomembnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta, vključno s poglavjem REPowerEU, bistveno, da bi Portugalska z zelenim in digitalnim prehodom ter ob hkratnem zagotavljanju socialne pravičnosti povečala svojo dolgoročno konkurenčnost. Za izpolnitev zavez iz načrta do avgusta 2026 je bistveno, da Portugalska nadaljuje izvajanje reform in pospeši naložbe, tako da obravnava nastajajoče zamude, hkrati pa zagotovi močno upravno zmogljivost. Portugalska sicer sprejema nekatere ukrepe za odpravo pomanjkanja upravne zmogljivosti, vendar ostajajo izzivi v zvezi s pravili o javnem naročanju in dolgotrajnimi postopki izdaje dovoljenj, ki vplivajo zlasti na velike naložbene projekte. Sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih organov, socialnih partnerjev, civilne družbe in drugih ustreznih deležnikov ostaja pomembno, da se zagotovi široko prevzemanje odgovornosti za uspešno izvajanje načrta za okrevanje in odpornost.

(24) Portugalska mora v skladu s členom 18 Uredbe (EU) 2021/1060 v okviru vmesnega pregleda skladov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v specifičnih priporočilih za državo za leto 2024 ter nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev EU, vključenih v vsak program. Portugalska je dosegla napredek pri izvajanju kohezijske politike in evropskega stebra socialnih pravic, vendar izzivi ostajajo. Še vedno obstajajo razlike med obalnimi in celinskimi območji, med celinskim delom in najbolj oddaljenimi regijami ter med metropolitanskimi območji ter majhnimi mesti in kraji. Ključnega pomena sta

[21] Evropska komisija, 2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070) (Poročilo o staranju prebivalstva za leto 2024 – gospodarske in proračunske projekcije za države članice EU (2022–2070), Institutional Paper 279, april 2024.

pospešitev izvajanja programov kohezijske politike in krepitev upravne zmogljivosti na nacionalni in regionalni ravni. Prednostne naloge, dogovorjene v programih, so še vedno relevantne. Poleg ukrepov za upravno zmogljivost je pomembno hitro izvesti naložbe v uporabne raziskave na področjih, opredeljenih v strategijah pametne specializacije, prenos znanja in valorizacijo rezultatov raziskav in razvoja, pa tudi naložbe v inovacijsko zmogljivost malih in srednjih podjetij, zeleni prehod in konkurenčnost. Prednostna naloga je še vedno izboljšati zbiranje in čiščenje odpadnih voda, ponovno uporabo vode in dostop do vode, zlasti na oddaljenih območjih in v najbolj oddaljenih regijah, zmanjšati uhajanje v omrežjih ter spodbujati krožno gospodarstvo, energijsko učinkovitost in energijo iz obnovljivih virov v skladu z nacionalnim energetskim in podnebnim načrtom. Naložbe v izobraževanje in usposabljanje, razvoj kvalifikacij in spretnosti, ki jih zahteva trg dela, ter ciljno usmerjene aktivne politike trga dela, zlasti za mlade, ostajajo ključnega pomena. Še naprej je pomembno zagotavljati enak dostop do izobraževanja ter zdravstvenih in socialnih storitev, zlasti za prikrajšane skupine, in obravnavati energetsko revščino. Pri vmesnem pregledu programov kohezijske politike je treba dodatno pozornost nameniti potrebam na področju preprečevanja tveganj, povezanih s podnebnimi spremembami, in pripravljenosti nanje. Portugalska bi lahko uporabila tudi platformo za strateške tehnologije za Evropo, da bi podprla industrijsko preobrazbo, zlasti s poudarkom na napredni in z viri gospodarni proizvodnji, trajnostnem prometu, biomedicini in biotehnologiji ter neto ničelnih tehnologijah, hkrati pa vlagala v spretnosti in kvalifikacije za zadovoljitev povpraševanja po delovni sili v teh sektorjih.

(25) Poleg gospodarskih in socialnih izzivov, obravnavanih z načrtom za okrevanje in odpornost ter drugimi skladi EU, se Portugalska sooča z več dodatnimi izzivi, povezanimi z upravljanjem voda, omrežno infrastrukturo in skladiščnimi zmogljivostmi.

(26) Portugalska, zlasti njene južne regije, je močno izpostavljena naravnim nesrečam, kot so suše, požari in poplave, ki so zaradi podnebnih sprememb vse pogostejše in intenzivnejše. Manjše letne padavine, pomanjkanje vode in večja spremenljivost vremena vplivajo na rečne tokove, polnjenje vodonosnikov in poplavno ogroženost, kar vpliva na številne gospodarske sektorje, kot so kmetijstvo, proizvodnja pitne vode in energija, vključno s proizvodnjo vodne energije, hkrati pa vpliva tudi na vzdržnost javnih financ. Portugalska je okrepila svojo zmogljivost za prilagajanje podnebnim spremembam (podnebna zakonodaja, 2021), vključno s pripravo sektorskih načrtov za prilagajanje. Država finalizira tudi nacionalni načrt za prilagajanje podnebnim spremembam do leta 2100. Kljub temu bi bilo pomembno, da prilagajanje podnebnim spremembam nadalje vključi v svoje politike upravljanja voda. Portugalska bi z izboljšanjem svoje strategije celostnega in trajnostnega upravljanja voda pomagala zagotoviti, da bodo ključni sektorji še vedno imeli dostop do vode, hkrati pa poskrbela, da bo na voljo dovolj kakovostne vode za ekološke funkcije, zlasti za občutljive in biotsko raznovrstne ekosisteme, kot so mokrišča. Poleg tega bi racionalizacija strukture upravljanja vodnega sektorja pripomogla k učinkovitemu usklajevanju med nacionalno, regionalno in lokalno ravnjo. Za izboljšanje upravljanja voda so potrebne dodatne naložbe, na primer v zbiranje in čiščenje odpadne vode, zmanjšanje uhajanja v omrežjih, splošno oskrbo z vodo in boljše spremljanje (količine in kakovosti vode). Posebno pozornost bi bilo treba nameniti obnovitvi naravne vpojne funkcije krajine, zmanjšanju odvzema podzemne vode, obnovi mokrišč in rek, vključno s poplavnimi območji, ter uvajanju drugih sonaravnih rešitev. Poleg tega bi lahko Portugalska izkoristila potencial ponovne uporabe vode.

(27) Leta 2023 so obnovljivi viri energije na Portugalskem, ki jih poganjata vodna energija in močni vetrovi, dobavili 72 % električne energije, s čimer je država dosegla nov rekord. Znatno povečanje deleža energije iz obnovljivih virov je vplivalo na znatno znižanje cen električne energije, ki so padle pod ravni pred krizo. Da bi se dosegel revidirani nacionalni prispevek k cilju EU glede obnovljivih virov energije za leto 2030 in cilj vsaj 85 % bruto porabe električne energije iz obnovljivih virov do leta 2030, kot je predstavljen v nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu, je potreben nadaljnji napredek za izboljšanje konkurenčnosti Portugalske in spodbujanje razogljičenja njene industrije, med drugim z elektrifikacijo. Čeprav so bili za pospešitev postopka izdaje dovoljenj za energijo iz obnovljivih virov uvedeni zakonodajni ukrepi, se Portugalska sooča s potencialnimi kratkoročnimi izzivi glede zmogljivosti omrežja za priključitev vse večjega deleža obnovljivih virov energije nanj. Revizija načrtov za prenosna in distribucijska omrežja bi pripomogla k hitrejšemu vključevanju obnovljivih virov energije v skladu z zavezami iz nacionalnih energetskih in podnebnih načrtov ter zavezami glede medsebojnega povezovanja energetskih omrežij s Španijo in Francijo. Poleg tega so projekte na področju obnovljivih virov energije ovirali logistični izzivi, pomanjkanje komponent in manjša donosnost, kar je povzročilo zamude pri izvajanju, zlasti pri dražbah sončne energije. Bistveno je racionalizirati postopke za priključitev, povečati preglednost priključitve na omrežje in poskrbeti za jasno dolgoročno načrtovanje dražb. Zaradi naraščajočega povpraševanja po omrežjih električne energije bi Portugalski koristile nadaljnje naložbe v ta omrežja, vključno z naložbami v nadgradnjo obstoječih električnih vodov in spodbujanje prožnosti sistema z rešitvami, kot so shranjevanje, uvedba pametnih števcev, spodbude za porabo v času zunaj konic in mehanizmi za prilagajanje odjema.

(28) Zaradi tesne medsebojne povezanosti gospodarstev držav članic euroobmočja in njihovega skupnega prispevka k delovanju ekonomske in monetarne unije je Svet leta 2024 priporočil, naj države članice euroobmočja sprejmejo ukrepe, tudi v okviru svojih načrtov za okrevanje in odpornost, da bi izvedle priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja. Kar zadeva Portugalsko, priporočila 1, 2, 3, in 4 prispevajo k izvajanju prvega, drugega, tretjega in četrtega priporočila za euroobmočje –

PRIPOROČA, da Portugalska v letih 2024 in 2025 ukrepa tako, da:

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; v skladu z zahtevami reformiranega Pakta za stabilnost in rast omeji rast očiščenih odhodkov[22] v letu 2025 na stopnjo, skladno z verjetnim zmanjševanjem dolga sektorja država v srednjeročnem obdobju in spoštovanjem referenčne vrednosti primanjkljaja 3 % BDP iz Pogodbe; postopoma odpravi izredne energetske podporne ukrepe pred kurilno sezono 2024/2025; izboljša učinkovitost davčnega sistema, zlasti s povečanjem učinkovitosti davčne uprave in zmanjšanjem s tem povezanega upravnega bremena; sprejme ukrepe za zagotovitev srednjeročne javnofinančne vzdržnosti pokojninskega sistema;

2. okrepi upravno zmogljivost za upravljanje skladov EU, pospeši naložbe in ohrani zagon pri izvajanju reform; obravnava nastajajoče zamude, da bi omogočila nadaljnje hitro in učinkovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem

[22] V skladu s členom 2(2) Uredbe (EU) 2024/1263 „očiščeni odhodki“ pomenijo javnofinančne odhodke brez odhodkov za obresti, diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, odhodkov za programe Unije, ki so v celoti izravnani s prihodki iz skladov Unije, nacionalnih odhodkov za sofinanciranje programov, ki jih financira Unija, cikličnih elementov odhodkov za denarna nadomestila za brezposelnost ter enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

REPowerEU, ter zagotovi dokončanje reform in naložb do avgusta 2026; pospeši izvajanje programov kohezijske politike; se v okviru vmesnega pregleda še naprej osredotoča na dogovorjene prednostne naloge in sprejme ukrepe za boljše pokrivanje potreb na področju preprečevanja tveganj, povezanih s podnebnimi spremembami, in pripravljenosti nanje, pri čemer upošteva priložnosti, ki jih ponuja platforma za strateške tehnologije za Evropo za izboljšanje konkurenčnosti;

3. izboljša upravljanje voda za okrepitev prilagajanja na učinke podnebnih sprememb ter zagotovitev dolgoročne gospodarske in okoljske odpornosti, in sicer z vzpostavitvijo strategije za celostno in trajnostno upravljanje voda, razvojem ustrezne strukture upravljanja, spodbujanjem naložb v zbiranje in čiščenje odpadnih voda, zmanjševanje uhajanja in spremljanje voda, hkrati pa razvija sonaravne rešitve in sanacijo vodnih teles ter izboljša učinkovito rabo in ponovno uporabo vode;

4. okrepi zmogljivost omrežja za prenos in distribucijo električne energije, zlasti z izboljšanjem postopkov za priključitev in povečanjem njihove preglednosti, da se spodbudijo naložbe v nacionalno omrežje in povečajo zmogljivosti za shranjevanje energije.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik