EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.6.2024.
COM(2024) 622 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Portugala

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

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Portugala

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu (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[1], a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenog 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća[3] kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima EU-a. Njime se, u skladu s prioritetima europskog semestra, doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Mehanizmom se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar EU-a i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

---

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

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

3 Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

(2) Uredba o planu REPowerEU[4] donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti EU-a o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time bi se doprinijelo energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u EU-u, dok bi se istodobno postiglo povećanje uvođenja energije iz obnovljivih izvora, kapaciteta za skladištenje energije i energetske učinkovitosti. Portugal je u svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost dodao novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirao ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU.

(3) Komisija je 16. ožujka 2023. objavila komunikaciju „Dugoročna konkurentnost EU-a: perspektiva nakon 2030.”[5] na kojoj će se temeljiti donošenje odluka o politikama i okvirni uvjeti za povećanje rasta. U toj se komunikaciji definira devet pokretača konkurentnosti koji se međusobno dopunjuju. Među njima se pristup privatnom kapitalu, istraživanje i inovacije, obrazovanje i vještine te jedinstveno tržište ističu kao najvažniji prioriteti politika za reforme i ulaganja kojima će se rješavati sadašnji problemi produktivnosti i jačati dugoročna konkurentnost EU-a i njegovih država članica. Nakon te komunikacije Komisija je 14. veljače 2024. objavila Godišnje izvješće o jedinstvenom tržištu i konkurentnosti[6]. U tom izvješću detaljno se opisuju konkurentske prednosti i izazovi jedinstvenog europskog tržišta i prate godišnja kretanja u skladu s utvrđenih devet pokretača konkurentnosti.

(4) Komisija je 21. studenog 2023. donijela Godišnji pregled održivog rasta za 2024.[7], čime je označen početak ciklusa europskog semestra 2024. za koordinaciju ekonomskih politika. Europsko vijeće potvrdilo je 22. ožujka 2024. prioritete tog pregleda na temelju četiri dimenzije konkurentne održivosti. Komisija je 21. studenog 2023. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2024., u kojem je Portugal utvrđen kao jedna od država članica koja je možda pogođena neravnotežama ili za koju postoji rizik da bude pogođena neravnotežama i za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i mišljenje o nacrtu proračunskog plana Portugala za 2024. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja, koju je Vijeće donijelo 12. travnja 2024., kao i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2024., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načelâ europskog stupa socijalnih prava i koji je Vijeće donijelo 11. ožujka 2024.

(5) EU-ov novi okvir gospodarskog upravljanja stupio je na snagu 30. travnja 2024. Taj okvir obuhvaća novu Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97. Obuhvaća i izmijenjenu Uredbu (EZ) br. 1467/97 o provedbi postupka u slučaju prekomjernog deficita i izmijenjenu Direktivu 2011/85/EU o proračunskim okvirima država članica[8].

---

4 Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL 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 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) i Direktiva Vijeća (EU) 2024/1265 od 29. travnja 2024.

Ciljevi su novog okvira održivost javnog duga te održiv i uključiv rast koji će se postići postupnom fiskalnom konsolidacijom, reformama i ulaganjima. Okvir potiče odgovornost na nacionalnoj razini i više je usmjeren na srednjoročno razdoblje i na djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica trebala bi Vijeću i Komisiji dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan. Nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni planovi sadržavaju fiskalne i investicijske obveze i obveze pojedine države članice u pogledu reformi te obuhvaćaju četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje planiranja, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog postupka. Kretanje neto rashoda[9] u nacionalnim srednjoročnim fiskalno-strukturnim planovima trebalo bi biti u skladu sa zahtjevima iz Uredbe (EU) 2024/1263, uključujući zahtjeve da se dug opće države uvjerljivo smanjuje ili nastavi uvjerljivo smanjivati najkasnije do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a, a da se državni deficit u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz Uredbe (EU) 2024/1263, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine. Komisija će radi potpore u izradi tih planova [21. lipnja] 2024. državama članicama dostaviti smjernice o sadržaju planova i naknadnih godišnjih izvješća o napretku koje će trebati dostaviti i, u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) 2024/1263, tehničke smjernice o fiskalnim prilagodbama (referentne smjerove kretanja i tehničke informacije, ovisno o slučaju). Države članice trebale bi do 20. rujna 2024. dostaviti svoje srednjoročne fiskalno-strukturne planove, osim ako država članica i Komisija postignu dogovor o produljenju tog roka za razumno razdoblje. Države članice trebale bi osigurati sudjelovanje nacionalnih parlamenata i savjetovati se s neovisnim fiskalnim institucijama, socijalnim partnerima i drugim relevantnim nacionalnim dionicima, prema potrebi.

(6) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2024. razvijati u skladu s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019., 2020., 2022. i 2023. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(7) Portugal je 22. travnja 2021. Komisiji dostavio svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Odluku o

---

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).

[9] Neto rashodi kako su definirani u članku 2. Uredbe Vijeća (EU) 2024/1263 od 29. travnja 2024. (SL L 2024/1263, 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Neto rashodi 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.

odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala[10], koja je izmijenjena 17. listopada 2023. u skladu s člankom 18. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241 radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu te radi uključivanja poglavlja o planu REPowerEU[11]. Isplata obroka ovisi o odluci Komisije, koja se donosi u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, da je Portugal u zadovoljavajućoj mjeri ostvario relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Pretpostavlja se da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri postignute ako dotična država članica nije ukinula mjere.

(8) Portugal je 30. travnja 2024. dostavio svoj nacionalni program reformi za 2024. i svoj Program stabilnosti za 2024., u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1466/97. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241, u Nacionalnom programu reformi za 2024. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Portugala o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.

(9) Komisija je 19. lipnja 2024. objavila Izvješće za Portugal za 2024.[12] U njemu je ocijenjen napredak Portugala u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo u razdoblju od 2019. do 2023. i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Portugala. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u odnosu na izazove koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi. Ocijenjen je i napredak Portugala u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva EU-a u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

(10) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Portugal u skladu s člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1176/2011. Glavni zaključci službi Komisije o ocjeni makroekonomskih slabosti za Portugal za potrebe te uredbe objavljeni su u travnju 2024.[13]. Komisija je 19. lipnja 2024. zaključila da u Portugalu više ne postoje makroekonomske neravnoteže. Posebno, Portugal je ostvario znatan napredak u smanjenju slabosti povezanih s visokim privatnim, državnim i vanjskim dugom i očekuje se da će se one nastaviti smanjivati. Nakon prekida zbog krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, udjeli duga privatnog sektora i državnog duga nastavili su se smanjivati. Znatno su se smanjili od 2021. potpomognuti snažnim rastom BDP-a te nedavnim proračunskim suficitom kad je riječ o državnom dugu. Očito negativno neto stanje međunarodnih ulaganja znatno se poboljšava, uz potporu znatnog gospodarskog rasta i suficita tekućeg računa, a njegova struktura i dalje je povoljna u kontekstu visokog udjela instrumenata bez rizika neispunjavanja obveza. Zaduženost privatnog i javnog sektora te neto stanje međunarodnih ulaganja i dalje su visoki, ali predviđa se da će se u budućnosti dodatno smanjiti, unatoč tome što nominalni rast BDP-a postaje manje poticajan. Tekući račun prošle se godine vratio u suficit i predviđa se da će ove i sljedeće godine ostati pozitivan, a postignut je i fiskalni suficit. Povećanje kamatnih stopa stavilo je pod određeni pritisak zadužena kućanstva, a cijene stambenih nekretnina već su nekoliko godina u znatnom porastu. Neprihodonosni krediti, koji su

[10] Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala (ST 10149/21; ST 10149/21 ADD 1; ST 10149/21 ADD 1 REV 1).

[11] Provedbena odluka Vijeća od 17. listopada 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala (ST 13351/2023).

[12] SWD(2024) 622 final.

[13] SWD(2024) 105 final.

već bili na umjerenoj razini, nastavili su se smanjivati. Ostvaren je daljnji napredak politika u otklanjanju utvrđenih slabosti, koji daje vidljive rezultate. Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost koja je u tijeku i dalje imati povoljan učinak na potencijal rasta, doprinijeti vanjskoj održivosti Portugala i pomoći fiskalnoj održivosti.

(11) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat[14], saldo opće države u Portugalu se s deficita od 0,3 % BDP-a u 2022. povećao na suficit od 1,2 % BDP-a u 2023., dok je dug opće države pao sa 112,4 % BDP-a krajem 2022. na 99,1 % BDP-a krajem 2023.

(12) Vijeće je 12. srpnja 2022. preporučilo[15] Portugalu da osigura razboritu fiskalnu politiku u 2023., posebno ograničavanjem rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje[16], uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na povećanje cijena energije te osobama koje bježe iz Ukrajine. Portugalu je istodobno preporučeno da se pripremi za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Portugalu je preporučeno i da poveća javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetsku sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike[17] bio je u 2023. kontrakcijski (1,1 % BDP-a), u kontekstu visoke inflacije. Rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda) imao je u 2023. kontrakcijski učinak od 0,9 % BDP-a na smjer fiskalne politike i bio je u skladu s Preporukom Vijeća. Kontrakcijski učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država uglavnom je rezultat smanjenog troška hitnih mjera potpore (ciljanih i neciljanih) kućanstvima i poduzećima kao odgovor na povećanja cijena energije (za 1,1 postotna boda BDP-a). Plaće u javnom sektoru i mirovine bili su glavni pokretači rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda). Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova EU-a iznosili su 1,3 % BDP-a u 2023. Ulaganja koja financira država iznosila su 2,0 % BDP-a u 2023., što je povećanje od 0,1 postotni bod u odnosu na 2022. Portugal je financirao dodatna ulaganja sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a. Financirao je javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetsku sigurnost, među ostalim u nabavu računala za učenike i nastavnike, autobuse s nultom stopom emisija, ugradnju javno dostupnih postaja za punjenje, početak izgradnje objekata s visokom energetskom učinkovitosti i nove programe za zelene inovacije, što se financira sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

---

14 Eurostat-Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2024.

15 Preporuka Vijeća od 12. srpnja 2022. o Nacionalnom programu reformi Portugala i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2022., (SL C 334, 1.9.2022., str. 181.).

16 Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2024. procjenjuje se da će srednjoročni potencijalni rast proizvodnje Portugala u 2023. iznositi 9,1 % u nominalnom smislu, na temelju prosječne desetogodišnje stope potencijalnog realnog rasta i deflatora BDP-a za 2023.

17 Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između i. srednjoročnog potencijalnog rasta i ii. promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda (i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

(13) Glavna predviđanja iz Programa stabilnosti za 2024. mogu se sažeti kako slijedi. U makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije predviđa se rast realnog BDP-a od 1,5 % u 2024. i 1,9 % u 2025. i inflacija mjerena HIPC-om od 2,5 % u 2024. i 2,1 % u 2025. Očekuje se da će se suficit opće države smanjiti na 0,3 % BDP-a (u 2024. i 2025.), a udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 95,7 % do kraja 2024. i na 91,4 % do kraja 2025. Nakon 2025. predviđa se postupno smanjenje suficita opće države na 0,1 % BDP-a u 2026. i postupno povećanje na 0,4 % BDP-a do 2028. Stoga se planira da će saldo opće države tijekom trajanja Programa ostati ispod referentne vrijednosti deficita od 3 % BDP-a. Osim toga, predviđa se da će se udio duga opće države u BDP-u nakon 2025. smanjiti na 87,2 % u 2026. i do 2028. % dodatno pasti na 79,8 %.

(14) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se da će se realni BDP povećati za 1,7 % u 2024. i za 1,9 % u 2025., a inflacija mjerena HIPC-om iznositi 2,3 % u 2024. i 1,9 % u 2025.

(15) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni suficit od 0,4 % BDP-a u 2024. i smanjenje udjela duga opće države u BDP-u na 95,6 % do kraja 2024. Smanjenje suficita u 2024. uglavnom je rezultat fiskalnih mjera uvedenih u državnom proračunu za 2024. kao što su reforma poreza na dohodak, opće povećanje mirovina i ažuriranje plaća u javnom sektoru na svim razinama. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2024. smjer fiskalne politike biti ekspanzivan (1,8 % BDP-a).

(16) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će se u 2024. bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi u iznosu do 1,3 % BDP-a, u odnosu na 0,6 % BDP-a u 2023. Rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućit će visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Portugala. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. očekuje se da će u 2024. rashodi financirani zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost iznositi 0,1 % BDP-a, u odnosu na manje od 0,1 % BDP-a u 2023.

(17) Vijeće je 14. srpnja 2023. preporučilo[18] da Portugal osigura razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem nominalnog povećanja neto primarnih rashoda koje financira država[19] u 2024. na najviše 1,8 %, osim ako se procijeni da bi viša referentna stopa rasta neto primarnih rashoda koje financira država bila kompatibilna s ostvarenjem srednjoročnog proračunskog cilja Portugala od –0,5 % BDP-a, među ostalim ako su rashodi za kamate niži od tadašnje Komisijine procjene. Države članice bile su pozvane da pri izvršenju svojih proračuna za 2023. i izradi nacrta proračunskih planova za 2024. vode računa o tome da će Komisija na temelju podataka o realizaciji za 2023. Vijeću predložiti pokretanje postupaka u slučaju prekomjernog deficita koji se temelje na deficitu. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će strukturni saldo Portugala iznositi 0,0 % BDP-a u 2024. (u odnosu na 0,9 % u 2023.), što je više od njegova srednjoročnog proračunskog cilja. Stoga je ocijenjeno da je Portugal u skladu s preporukom Vijeća.

---

18 Preporuka Vijeća od 14. srpnja 2023. o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2023. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2023., SL C 312, 1.9.2023., str. 206.

19 Neto primarni rashodi definiraju se kao rashodi koje financira država bez i. diskrecijskih mjera na strani prihoda, ii. izdataka za kamate, iii. rashoda za cikličnu nezaposlenost te iv. jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(18) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Portugal u 2023. i 2024. što prije poduzme mjere radi postupnog ukidanja hitnih mjera energetske potpore na snazi i da ostvarene uštede iskoristi za smanjenje državnog deficita. Vijeće je dodatno utvrdilo da bi Portugal, budu li zbog novih povećanja cijena energije potrebne nove mjere potpore ili njihov nastavak, trebao osigurati da budu usmjerene na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća, fiskalno pristupačne te da potiču smanjenje potrošnje energije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., neto proračunski trošak[20] hitnih mjera energetske potpore u 2023. procijenjen je na 0,9 % BDP-a, a predviđa se da će iznositi 0,6 % u 2024. i 0,5 % u 2025. Konkretno, pretpostavlja se da će opće smanjenje poreza na gorivo i zamrzavanje stope poreza na ugljik u okviru poreza na gorivo ostati na snazi u 2024. i 2025. Ne predviđa se postupno ukidanje hitnih mjera energetske potpore što prije u 2023. i 2024. Ti rizici nisu u skladu s preporukom Vijeća. Proračunski trošak hitnih mjera energetske potpore usmjerenih na zaštitu ranjivih kućanstava i poduzeća procjenjuje se na manje od 0,1 % BDP-a u 2024. (0,3 % u 2023.), od čega manje od 0,1 % BDP-a šalje cjenovni signal da se smanji potražnja za energijom i poveća energetska učinkovitost (0,1 % u 2023.).

(19) Osim toga, Vijeće je Portugalu preporučilo i da očuva javna ulaganja koja financira država i osigura učinkovitu apsorpciju bespovratnih sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstava iz drugih fondova EU-a, osobito radi promicanja zelene i digitalne tranzicije. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024., predviđa se da će se javna ulaganja koja financira država povećati na 2,3 % BDP-a u 2024. (u odnosu na 2,0 % BDP-a u 2023.). To je u skladu s preporukom Vijeća. Osim toga, očekuje se da će se javni rashodi koji se financiraju prihodima iz sredstava fondova EU-a, uključujući bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost, povećati na 1,7 % BDP-a u 2024. s 1,3 % BDP-a u 2023.

(20) Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze i uz pretpostavku nepromijenjenih politika, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2024. predviđa se državni suficit od 0,5 % BDP-a u 2025. Povećanje suficita u 2025. uglavnom je rezultat predviđenog gospodarskog oporavka za tu godinu, nakon usporavanja predviđenog za 2024. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do smanjenja udjela duga opće države u BDP-u na 91,5 %.

(21) Porezni sustav u Portugalu treba se dodatno pojednostavniti. Sustav poreza na dobit, s državnim i općinskim prirezima, uzrokuje dodatno opterećenje za poreznu upravu i poduzeća. To je pojačano dugotrajnim problemom složenih regulatornih zahtjeva i dugotrajnih interakcija s javnom upravom, što znatno utječe na poslovno okruženje. Nepodmireni porezni dugovi i dalje su visoki i znatno iznad prosjeka EU-a (krajem 2021. iznosili su 45,6 % ukupnih rashoda). Administrativni troškovi naplate poreza visoki su i dodatno su se povećali posljednjih godina (povećali su se za približno 4 % od 2018. do 2021.). Osim toga, osoblje porezne uprave ubrzano stari te se očekuje da će se više od polovine zaposlenika umiroviti u sljedećih deset godina, a vrlo se malo zapošljava. Svladavanjem tih izazova poboljšalo bi se poslovno okruženje u Portugalu i potaknula konkurentnost.

(22) Očekuje se da će se radno sposobno stanovništvo u Portugalu u srednjoročnom razdoblju smanjiti za približno milijun osoba, uglavnom zbog smanjenja neto migracija i niskih stopa plodnosti. S predviđenim produljenjem očekivane životne

[20] Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode i, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

dobi, omjer starijih osoba i osoba koje financiraju javni mirovinski sustav u Portugalu znatno će se povećati. U 2022. su gotovo tri radno sposobne osobe doprinosile sustavu po umirovljeniku, a do 2050. bit će ih manje od jedne i pol. Ta demografska kretanja vrše pritisak na održivost mirovinskog sustava. Rashodi za mirovine već čine 28 % ukupne državne potrošnje, a tijekom sljedećih desetljeća će narasti. Prema procjenama Komisije i portugalskih tijela[21], očekuje se da će rashodi za mirovine doseći najvišu razinu, od 15,2 % BDP-a, u 2046., što je 2,9 postotnih bodova iznad razine iz 2022. i jedan od najviših udjela rashoda za mirovine u BDP-u u EU-u. Portugal je posljednjih godina provodio reforme za poboljšanje održivosti svojeg mirovinskog sustava indeksacijom zakonske dobi za umirovljenje i očekivane životne dobi, no mjere poput programa prijevremenog umirovljenja povećavaju pritisak na održivost mirovinskog sustava. Stopa socijalnih doprinosa koju plaćaju samozaposlene osobe u prosjeku je niža od one za zaposlene osobe. Osim toga, postoje posebne stope doprinosa za različite vrste radnika. TI čimbenici dodatno smanjuju izvore potencijalnih prihoda za mirovinski sustav.

(23) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) i kriterijem 2.2. iz Priloga V. Uredbi (EU) 2021/241, plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i trebaju se provesti do 2026. Očekuje se da će pomoći da se djelotvorno odgovori na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku, brz nastavak djelotvorne provedbe plana, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Portugala zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. Kako bi se obveze iz plana izvršile do kolovoza 2026., ključno je da Portugal nastavi provedbu reformi i ubrza ulaganja tako što će riješiti problem novih kašnjenja te pritom osigurati snažan administrativni kapacitet. Iako Portugal poduzima neke mjere kao odgovor na nedostatak administrativnog kapaciteta, i dalje su prisutni izazovi koji se odnose na pravila javne nabave i dugotrajne postupke izdavanja dozvola, koji posebno utječu na velike projekte ulaganja. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(24) U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Portugal u okviru preispitivanja fondova kohezijske politike u sredini programskog razdoblja treba do ožujka 2025. preispitati svaki program, uzimajući u obzir, među ostalim, izazove utvrđene u preporukama koje su mu upućene 2024., kao i u svojem nacionalnom energetskom i klimatskom planu. To preispitivanje osnova je za konačnu dodjelu financijskih sredstava EU-a uključenih u svaki od tih programa. Portugal je ostvario napredak u provedbi kohezijske politike i europskog stupa socijalnih prava, no i dalje su prisutni izazovi. I dalje postoje razlike između obalnih i kopnenih područja, između kopna i najudaljenijih regija te između metropolskih područja i manjih gradova. Ključno je ubrzati provedbu programâ kohezijske politike i jačati administrativni kapacitet na nacionalnoj i regionalnoj razini. Prioriteti koji su dogovoreni u programima i dalje su relevantni. Uz mjere koje se odnose na administrativni kapacitet, važno je brzo provesti ulaganja u primijenjena istraživanja u područjima utvrđenima u strategijama za pametnu specijalizaciju, prijenos znanja i vrednovanje rezultata istraživanja i razvoja, kao i ulaganja u inovacijski kapacitet malih do srednje velikih poduzeća,

[21] Europska komisija, Izvješće o starenju stanovništva za 2024.: Gospodarske i proračunske projekcije za države članice EU-a (2022. – 2070.), Institutional Paper br. 279., travanj 2024.

zelenu tranziciju i konkurentnost. I dalje je prioritet poboljšati odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, ponovnu upotrebu vode i pristup vodi, posebno u udaljenim područjima i najudaljenijim regijama te smanjiti istjecanja u mrežama, kao i promicati kružno gospodarstvo, energetsku učinkovitost i energiju iz obnovljivih izvora u skladu s nacionalnim energetskim i klimatskim planom. Ulaganja u odgoj i obrazovanje, razvoj kvalifikacija i vještina potrebnih na tržištu rada i ciljane aktivne politike tržišta rada, posebno za mlade, i dalje su iznimno važni. I dalje je važno osiguravanje jednakog pristupa obrazovanju, zdravstvenim i socijalnim uslugama, posebno za skupine u nepovoljnom položaju, te rješavanje problema energetskog siromaštva. Pri preispitivanju programa kohezijske politike sredinom programskog razdoblja trebalo bi posvetiti dodatnu pozornost potrebama u području prevencije i pripravnosti za rizike povezane s klimatskim promjenama. Portugal bi mogao iskoristiti i inicijativu Platforma za strateške tehnologije za Europu za potporu industrijskoj transformaciji, s fokusom na naprednoj proizvodnji koja je resursno učinkovita, održivom prometu, biomedicini i biotehnologiji i tehnologijama s nultom stopom emisija, te istodobno ulagati u vještine i kvalifikacije da se zadovolji potražnja za radnom snagom u tim sektorima.

(25) Uz gospodarske i socijalne poteškoće koje se otklanjaju planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Portugal se suočava s dodatnim izazovima koji se odnose na upravljanje vodama, infrastrukturu mreže i kapacitete skladištenja.

(26) Portugal je, posebno u južnim regijama, izložen znatnim prirodnim opasnostima, kao što su suše, požari i poplave, s povećanom učestalošću i intenzitetom zbog klimatskih promjena. Smanjena godišnja količina padalina, oskudica vode i povećana vremenska varijabilnost utječu na tokove rijeka, prihranjivanje vodonosnika i rizike od poplava te imaju utjecaj na brojne gospodarske sektore kao što su poljoprivreda, proizvodnja pitke vode i energetika, među ostalim proizvodnja hidroenergije, a istodobno utječu i na održivost javnih financija. Portugal je povećao svoj kapacitet prilagodbe klimatskim promjenama (Zakon o klimi, 2021.), te je razvio sektorske planove prilagodbe. Portugal završava i nacionalni plan za prilagodbu klimatskim promjenama do 2100. Ipak, bilo bi važno dodatno uključiti klimatsku prilagodbu u njegove politike upravljanja vodama. Poboljšanjem svoje strategije integriranog i održivog upravljanja vodama Portugal bi omogućio da ključni sektori i dalje imaju pristup vodi, a istodobno bi osigurao da su dovoljne količine vode dobre kvalitete na raspolaganju za ekološke funkcije, posebno za osjetljive i biološki raznolike ekosustave kao što su močvarna područja. Osim toga, pojednostavnjenje strukture upravljanja u vodnom sektoru pomoglo bi da se ostvari djelotvorna koordinacija između nacionalne, regionalne i lokalne razine. Za poboljšanje upravljanja vodama potrebna su dodatna ulaganja, npr. u odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, smanjenje istjecanja u mrežama, opću opskrbu vodom, i poboljšano praćenje (količine i kvalitete voda). Posebnu pozornost trebalo bi posvetiti obnovi prirodne upijajuće funkcije krajobraza, smanjenju crpljenja zemne vode, obnovi močvarnih područja i rijeka, uključujući naplavne ravnice, i uvođenju drugih prirodnih rješenja. Osim toga, Portugal bi mogao iskoristiti potencijal ponovne upotrebe vode.

(27) U 2023. je u Portugalu iz obnovljivih izvora energije, prije svega zahvaljujući hidroenergiji i jakim vjetrovima, osigurano (rekordnih) 72 % električne energije. Znatno povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora igralo je ulogu u znatnom smanjenju cijena električne energije, koje su se smanjile na razine prije krize. Kako bi se postigao revidirani nacionalni doprinos EU-ovu cilju za obnovljive izvore energije

za 2030. i ostvario cilj od najmanje 85 % bruto potrošnje električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije do 2030., kako je predstavljen u nacionalnom energetskom i klimatskom planu, potreban je daljnji napredak za poboljšanje konkurentnosti Portugala i poticanje dekarbonizacije njegove industrije, među ostalim elektrifikacijom. Iako su uvedene zakonodavne mjere za ubrzanje postupka izdavanja dozvola za obnovljive izvore energije, Portugal se suočava s potencijalnim kratkoročnim problemima s kapacitetom mreže s obzirom na uključivanje sve većeg udjela obnovljivih izvora energije u mrežu. Revidiranje planova za prijenosnu i distribucijsku mrežu pomoglo bi ubrzati integraciju obnovljivih izvora energije u skladu s obvezama iz nacionalnih energetskih i klimatskih planova i obvezama u području interkonekcija sa Španjolskom i Francuskom. Osim toga, logistički izazovi, nedostatak komponenata i niska profitabilnost otežali su projekte u području energije iz obnovljivih izvora, što je uzrokovalo kašnjenja u provedbi, osobito dražbi za proizvodnju solarne energije. Iznimno je važno pojednostavniti postupke priključenja, povećati transparentnost priključenja na mrežu i omogućiti jasno dugotrajno planiranje dražbi. S rastućom potražnjom za elektroenergetskim mrežama, Portugalu bi koristila dodatna ulaganja u njegove elektroenergetske mreže, među ostalim ulaganja u poboljšanje postojećih električnih vodova i promicanje sustava fleksibilnosti s rješenjima kao što su skladištenje, uvođenje pametnih brojila, poticaji za potrošnju izvan vremena vršnog opterećenja i mehanizmi koji uključuju mehanizme za upravljanje potrošnjom.

(28) Imajući u vidu blisku povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2024. državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuke o ekonomskoj politici europodručja poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Portugal, preporuke 1., 2., 3. i 4. doprinose provedbi prve, druge i četvrte preporuke za europodručje.

PREPORUČUJE da Portugal u 2024. i 2025. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Pravodobno dostaviti srednjoročni fiskalno-strukturni plan. U skladu sa zahtjevima reformiranog Pakta o stabilnosti i rastu, u 2025. ograničiti rast neto rashoda[22] na stopu koja je u skladu s uvjerljivim smanjenjem duga opće države u srednjoročnom razdoblju i poštovanjem referentne vrijednosti deficita od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Postupno ukinuti hitne mjere energetske potpore prije sezone grijanja 2024./2025. Poboljšati djelotvornost poreznog sustava, posebno jačanjem učinkovitosti uprave i smanjenjem povezanog administrativnog opterećenja. Poduzeti mjere za osiguravanje srednjoročne fiskalne održivosti mirovinskog sustava.

2. Jačati administrativni kapacitet za upravljanje sredstvima EU-a, ubrzati ulaganja i održati dinamiku u provedbi reformi. Izbjeći nova kašnjenja kako bi se omogućila kontinuirana, brza i djelotvorna provedba plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, i tako osigurati završetak reformi i ulaganja do kolovoza 2026. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike. U okviru njihova preispitivanja u sredini razdoblja, i dalje se baviti dogovorenim prioritetima, poduzeti

[22] U skladu s člankom 2. stavkom 2. Uredbe (EU) 2024/1263 „neto rashodi” znači državni rashodi bez izdataka za kamate, diskrecijskih mjera na strani prihoda, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost te jednokratnih i drugih privremenih mjera.

mjere kako bi se bolje ispunile potrebe u području prevencije i pripravnosti za rizike povezane s klimatskim promjenama i radi poboljšanja konkurentnosti razmatrati mogućnosti koje pruža inicijativa Platforma za strateške tehnologije za Europu.

3. Poboljšati upravljanje vodama kako bi se ojačala prilagodba posljedicama klimatskih promjena i osigurala dugotrajna gospodarska i okolišna otpornost, uspostavom strategije za integrirano i održivo upravljanje vodama, razvojem upravljačke strukture, promicanjem ulaganja u odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, smanjenje istjecanja i praćenje voda uz istodobno razvijanje prirodnih rješenja i obnovu vodnih tijela te poboljšanje vodne učinkovitosti i ponovne upotrebe vode.

4. Ojačati kapacitet elektroenergetske prijenosne i distribucijske mreže, posebno poboljšanjem postupaka priključivanja i povećanjem njihove transparentnosti kako bi se potaknula ulaganja u nacionalnu mrežu i povećali kapaciteti za skladištenje energije.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik