C/2024/6829

29.11.2024

PRIPOROČILO SVETA

z dne 21. oktobra 2024

o ekonomski, proračunski in strukturni politiki ter politiki zaposlovanja Portugalske

(C/2024/6829)

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]) ter 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 (v nadaljnjem besedilu: Mehanizem), je začela veljati 19. februarja 2021. Mehanizem državam članicam zagotavlja finančno podporo za izvajanje reform in naložb s pomočjo fiskalne spodbude, ki jo financira Unija. V skladu s prednostnimi nalogami evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik Mehanizem pripomore k doseganju gospodarskega in socialnega okrevanja ter izvajanju trajnostnih reform in naložb, predvsem tistih 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 Uniji ter podpiranju nadaljnjega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic.

(2) Cilj Uredbe (EU) 2023/435 Evropskega parlamenta in Sveta ([4]) (v nadaljnjem besedilu: uredba REPowerEU), ki je bila sprejeta 27. februarja 2023, je čim prej postopno odpraviti odvisnost Unije od uvoza ruskih fosilnih goriv. To bi pripomoglo k doseganju energetske varnosti in diverzifikaciji oskrbe Unije z energijo, hkrati pa povečalo uporabo energije iz obnovljivih virov, zmogljivosti za shranjevanje energije in energetsko 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.

([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/2021/241/oj).
([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: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) Komisija je 16. marca 2023 objavila sporočilo z naslovom Dolgoročna konkurenčnost EU: pogled v obdobje po letu 2030, da bi prispevala k odločitvam o politikah in ustvarila okvirne pogoje za povečanje rasti. V sporočilu je opredeljenih devet dejavnikov konkurenčnosti, ki se medsebojno krepijo. Med temi dejavniki se dostop do zasebnega kapitala, raziskave in inovacije, izobraževanje in spretnosti ter delujoč enotni trg poudarjajo kot najpomembnejše prednostne naloge politike za reforme in naložbe za reševanje sedanjih izzivov glede produktivnosti ter za krepitev dolgoročne konkurenčnosti Unije in njenih držav članic. Komisija je 14. februarja 2024 objavila sporočilo z naslovom Letno poročilo o enotnem trgu in konkurenčnosti za leto 2024. V tem sporočilu 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 za leto 2024, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2024. Evropski svet je 22. marca 2024 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda trajnostne rasti za leto 2024 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, ki so jih morda prizadela neravnotežja ali za katere obstaja tveganje, da bi jih ta prizadela, ter bo zanje treba opraviti poglobljeni pregled. Komisija je istega dne sprejela tudi mnenje o osnutku proračunskega načrta Portugalske za leto 2024. Sprejela je tudi priporočilo za priporočilo Sveta o ekonomski politiki euroobmočja ter predlog skupnega poročila o zaposlovanju za leto 2024 z analizo izvajanja smernic za zaposlovanje in načel evropskega stebra socialnih pravic. Svet je priporočilo o ekonomski politiki euroobmočja ([5]) (v nadaljnjem besedilu: priporočilo o euroobmočju za leto 2024) sprejel 12. aprila 2024, skupno poročilo o zaposlovanju pa 11. marca 2024.

(5) 30. aprila 2024 je začel veljati novi okvir ekonomskega upravljanja Unije. Okvir vključuje novo Uredbo (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru, spremenjeno Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97 ([6]) o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU ([7]) o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic. Cilj novega okvira ekonomskega upravljanja je z reformami in naložbami spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, trajnostno in vključujočo rast ter odpornost in preprečiti čezmerni javnofinančni primanjkljaj. Novi okvir ekonomskega upravljanja tudi spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen bolj srednjeročno, hkrati pa je izvrševanje učinkovitejše in doslednejše. Vsaka država članica mora Svetu in Komisiji predložiti nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt. Nacionalni srednjeročni fiskalno-strukturni načrt vsebuje fiskalne, reformne in naložbene zaveze države članice in zajema obdobje štirih ali petih let, odvisno od rednega trajanja zakonodajnega obdobja v zadevni državi članici. Pot gibanja očiščenih odhodkov ([8]) v nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih mora 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 % bruto domačega proizvoda (BDP) ter da se primanjkljaj sektorja država srednjeročno zmanjša pod referenčno vrednost 3 % BDP iz Pogodbe 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 nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov je Komisija 21. junija 2024 objavila smernice o informacijah, ki jih morajo zagotoviti države članice v svojih nacionalnih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtih in letnih poročilih o napredku. Komisija je v skladu s členoma 5 in 36 Uredbe (EU) 2024/1263 državam članicam posredovala referenčne smeri in tehnične informacije, kjer je bilo to ustrezno. Države članice morajo svoje nacionalne srednjeročne fiskalno-strukturne načrte predložiti do 20. septembra 2024, razen če se država članica in Komisija dogovorita o razumnem podaljšanju tega roka. Države članice lahko v skladu z nacionalnim pravnim okvirom o osnutku svojih srednjeročnih načrtov razpravljajo z nacionalnimi parlamenti, neodvisne fiskalne institucije lahko prosijo, da izdajo mnenje, ter se lahko posvetujejo s socialnimi partnerji in drugimi nacionalnimi deležniki.

([5]) Priporočilo Sveta z dne 12. aprila 2024 o ekonomski politiki euroobmočja (UL C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23.11.2011, str. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Očiščeni odhodki, kot so opredeljeni v členu 2, točka (2), Uredbe (EU) 2024/1263: 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.

(6) Evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik se v letu 2024 nadalje razvija v skladu z izvajanjem Mehanizma. 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, ki 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 na podlagi člena 19 Uredbe (EU) 2021/241 in v skladu s smernicami 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 Izvedbeni sklep o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Portugalsko ([9]), ki je bil spremenjen 17. oktobra 2023 na podlagi člena 18(2) Uredbe (EU) 2021/241 zaradi posodobitve najvišjega finančnega prispevka za nepovratno finančno podporo in vključitve poglavja REPowerEU ([10]). Izplačilo obrokov je pogojeno s sprejetjem sklepa Komisije v skladu s členom 24(5) Uredbe (EU) 2021/241, ki ugotavlja, 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 ([11]). 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. 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 Unije glede zaposlovanja, spretnosti in zmanjševanja revščine ter ciljev trajnostnega razvoja Združenih narodov.

(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. Komisija je 19. junija 2024 ugotovila, da na Portugalskem ne obstajajo več makroekonomska neravnotežja. Konkretno, Portugalska je 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 v letih 2024 in 2025 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.

([9]) ST 10149/21 INIT in ST 10149/21 ADD 1.

([10]) 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 13351/23 INIT and ST 13351/23 ADD 1).

([11]) Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

(11) Na podlagi podatkov, ki jih je potrdil Eurostat, se je saldo sektorja država na Portugalskem 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 ([12]), naj v letu 2023 zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo rasti nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov pod srednjeročno potencialno rast BDP ([13]), 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 ji je priporočil, naj bo pripravljena prilagoditi trenutno porabo spreminjajočim se razmeram. Priporočil ji je tudi, naj razširi javne naložbe za zeleni in digitalni prehod ter energetsko varnost, ob upoštevanju pobude REPowerEU, med drugim tudi z uporabo Mehanizma in drugih skladov Unije. Po ocenah Komisije je bila fiskalna naravnanost ([14]) 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 z dne 12. julija 2022. Restriktivni učinek nacionalno financiranih tekočih primarnih odhodkov je bil posledica zmanjšanja stroškov podpornih ukrepov za 1,1 odstotne točke (ciljno usmerjenih in tistih, ki niso ciljno usmerjeni) za gospodinjstva in podjetja zaradi zvišanja cen energije. 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 nepovratno podporo (nepovratnimi sredstvi) iz Mehanizma in drugimi skladi Unije, 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 in drugih skladov Unije. 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 energetsko učinkovitih stanovanj in novi programi za zelene inovacije. Te javne naložbe se financirajo iz Mehanizma in drugih skladov Unije.

(13) Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, iz programa stabilnosti za leto 2024 predvideva realno rast BDP v višini 1,5 % v letu 2024 in 1,9 % v letu 2025, inflacija, merjena s harmoniziranim indeksom cen življenjskih potrebščin (HICP), pa naj bi znašala 2,5 % v letu 2024 in 2,1 % v letu 2025. Presežek sektorja država naj bi se tako v letu 2024 kot 2025 zmanjšal na 0,3 % BDP, 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 iz Pogodbe, ki znaša 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, merjena s 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.

([12]) 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).

([13]) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 je srednjeročna rast potencialnega proizvoda Portugalske v letu 2023 na podlagi 10-letne povprečne realne stopnje potencialne rasti in deflatorja BDP za leto 2023 nominalno ocenjena na 9,1 %.

([14]) 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 Unije. 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 in drugih skladov Unije.

(16) Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma 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, bodo omogočili visokokakovostne naložbe in reforme za povečanje produktivnosti brez neposrednega učinka na saldo ali dolg sektorja država na Portugalskem. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se s posojili iz Mehanizma v letu 2024 financirali odhodki v višini 0,1 % BDP v primerjavi z 0,1 % BDP v letu 2023.

(17) Svet je 14. julija 2023 Portugalski priporočil ([15]), naj zagotovi preudarno fiskalno politiko, zlasti z omejitvijo nominalnega povečanja nacionalno financiranih očiščenih primarnih odhodkov ([16]) 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) Poleg tega je Svet Portugalski priporočil, naj ukrepa tako, da v letih 2023 in 2024 čim prej postopoma odpravi veljavne izredne energetske podporne ukrepe ter pri tem 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 ([17]) izrednih energetskih podpornih ukrepov ocenjeni na 0,9 % BDP v letu 2023, v letu 2024 pa naj bi znašali 0,6 % BDP ter v letu 2025 0,5 % BDP. 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. Po ocenah Komisije naj izredni energetski podporni ukrepi v letih 2023 in 2024 ne bi bili čimprej postopoma odpravljeni. Pri tem obstaja tveganje, da to ne bo skladno 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 energetske 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 in drugih skladov Unije, zlasti za spodbujanje zelenega in digitalnega prehoda. Glede na pomladansko napoved Komisije 2024 naj bi se nacionalno financirane javne naložbe s 2,0 % BDP v letu 2023 povečale na 2,3 % BDP v letu 2024. To je skladno s priporočilom Sveta. Javnofinančni odhodki, ki se financirajo s prihodki iz skladov Unije, vključno z nepovratnimi sredstvi iz Mehanizma, pa naj bi se v letu 2023 povečali z 1,3 % BDP na 1,7 % BDP v letu 2024.

(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. 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 Unije (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 malo novih uslužbencev. Reševanje teh izzivov bi izboljšalo poslovno okolje na Portugalskem in spodbudilo konkurenčnost.

([15]) 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).

([16]) Nacionalno financirani 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.

([17]) 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 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 Uniji, pozneje pa naj se postopoma zmanjšali. 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 stopnja prispevkov, ki jih plačujejo zaposleni. 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 navedeni uredbi vključuje obsežen nabor reform in naložb, ki se vzajemno krepijo in ki jih je treba izvesti do leta 2026. Te reforme in naložbe naj bi prispevale k učinkoviti obravnavi vseh ali znatnega dela izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Glede na kratek časovni okvir je hitro nadaljevanje učinkovitega izvajanja načrta za okrevanje in odpornost, 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 za okrevanje in odpornost do avgusta 2026 je bistveno, da Portugalska nadaljuje izvajanje reform in pospeši naložbe, tako da odpravi zadevne izzive, 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 Evropskega parlamenta in Sveta ([18]) v okviru vmesnega pregleda programov kohezijske politike do marca 2025 pregledati vsak program, ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad plus (ESS+), Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod (SPP), pri čemer mora med drugim upoštevati izzive, opredeljene v ustreznih priporočilih za državo, sprejetih v letu 2024, ter svoj nacionalni energetski in podnebni načrt. Ta pregled je podlaga za dokončno dodelitev sredstev Unije, vključenih v vsak program. Portugalska je dosegla napredek pri izvajanju programov 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 in majhnimi mesti in kraji. Ključnega pomena sta 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, energetsko 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

([18]) Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

pozornost nameniti potrebam v zvezi s preprečevanjem tveganj, povezanih s podnebnimi spremembami, in pripravljenostjo nanje. Portugalska bi lahko uporabila tudi platformo za strateške tehnologije za Evropo, vzpostavljeno z Uredbo (EU) 2024/795 Evropskega parlamenta in Sveta ([19]), 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 Unije, 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 imajo ključni sektorji še vedno dostop do vode, hkrati pa poskrbela, da je 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 Unije 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 euroobmočju za leto 2024. Kar zadeva Portugalsko, priporočila 1, 2, 3 in 4 prispevajo k izvajanju prvega, drugega in četrtega priporočila iz priporočila o euroobmočju za leto 2024 –

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

([19]) Uredba (EU) 2024/795 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi platforme za strateške tehnologije za Evropo (platforma STEP) in spremembi Direktive 2003/87/ES ter uredb (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 in (EU) 2021/241 (UL L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

1. pravočasno predloži srednjeročni fiskalno-strukturni načrt; v skladu z zahtevami reformiranega Pakta za stabilnost in rast omeji rast očiščenih odhodkov ([20]) v letu 2025 na stopnjo, ki bo med drugim skladna z verjetnim zmanjševanjem dolga sektorja država v srednjeročnem obdobju in s spoštovanjem referenčne vrednosti 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 Unije, pospeši naložbe in ohrani zagon pri izvajanju reform; obravnava zadevne izzive, da bi omogočila nadaljnje hitro in učinkovito izvajanje načrta za okrevanje in odpornost, vključno s poglavjem REPowerEU, ter zagotovi dokončanje reform in naložb do avgusta 2026; pospeši izvajanje programov kohezijske politike; se v okviru vmesnega pregleda teh programov še naprej osredotoča na dogovorjene prednostne naloge in sprejme ukrepe za boljše pokrivanje potreb v zvezi s preprečevanjem tveganj, povezanih s podnebnimi spremembami, in pripravljenostjo 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 za to strategijo, 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 Luxembourgu, 21. oktobra 2024

Za Svet

predsednik

NAGY I.

([20]) V skladu s členom 2, točka 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.