



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 30 czerwca 2023 r.
(OR. en)

11154/23

ECOFIN 678
UEM 212
SOC 503
EMPL 354
COMPET 698
ENV 777
EDUC 290
RECH 322
ENER 413
JAI 925
GENDER 154
ANTIDISCRIM 148
JEUN 192
SAN 429

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	9848/1/23 REV 1
Nr dok. Kom.:	COM(2023) 622 final
Dotyczy:	ZALECENIE RADY w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2023 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu wspomniany wyżej projekt zalecenia Rady, w wersji omówionej przez Radę i Radę Europejską, oparty na zaleceniu Komisji COM(2023) 622 final.

ZALECENIE RADY

z dnia ...

w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2023 r.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych¹, w szczególności jego art. 5 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania², w szczególności jego art. 6 ust. 1,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241³, którym ustanowiono Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwany dalej „Instrumentem”), weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. Instrument zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru Instrument przyczynia się do inkluzywnej odbudowy gospodarczej oraz do wdrażania zrównoważonych i pobudzających wzrost gospodarczy reform i inwestycji, w szczególności reform i inwestycji, których celem jest promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład finansowy dla poszczególnych państw członkowskich w ramach Instrumentu został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

- (2) W dniu 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r., rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety rocznej analizy zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r., które są skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym wskazała Portugalię jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia. W związku z tym potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. W tym samym dniu Komisja przyjęła też opinię w sprawie projektu planu budżetowego Portugalii na 2023 r. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. W dniu 16 maja 2023 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro („zalecenie dla strefy euro na 2023 r.”)⁴, a w dniu 13 marca 2023 r. – wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu.

⁴ Zalecenie Rady z dnia 16 maja 2023 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C 180 z 23.5.2023, s. 1).

- (3) Choć gospodarki Unii wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy Unia stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności Unii.
- (4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej” (zwany dalej „planem przemysłowym Zielonego Ładu”). Celem planu przemysłowego Zielonego Ładu jest pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. Stanowi on uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest również stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych Unii w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych Unii oraz zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan przemysłowy Zielonego Ładu opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, szybszym dostępie do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała kolejny komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.” oparty na dziewięciu wzajemnie potęgujących się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających wzrostowi gospodarczemu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności Unii i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

- (5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równoległe z wdrażaniem Instrumentu. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów polityki w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają równie aktualne w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.
- (6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435⁵ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie REPowerEU”) ma na celu szybkie zredukowanie uzależnienia Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności do magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie w sprawie REPowerEU umożliwi państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Te reformy i inwestycje przyczynią się również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami planu przemysłowego Zielonego Ładu, oraz do realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów w obszarze energii, wydanych w 2022 r. oraz, w stosownych przypadkach, w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim w celu finansowania nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

- (7) W dniu 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r. (zwany dalej „komunikatem z dnia 8 marca 2023 r.”). Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki. Komisja przypomniała, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu i zwiększeniu wzrostu potencjalnego w zrównoważony sposób oraz zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz zapewnią realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała również państwa członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny lepiej ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji. Komisja stwierdziła, że zalecenia fiskalne będą przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane. Co więcej, zgodnie z propozycją przedstawioną w komunikacie z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego, zalecenia fiskalne byłyby formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto. Komisja zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane z zasobów krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu i innych funduszy unijnych, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

- (8) W dniu 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa zdolności do obsługi długu publicznego i wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu we wszystkich państwach członkowskich. W swoich wnioskach Komisja dąży do zwiększenia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym, uproszczenia ram oraz skoncentrowania się w większym stopniu na perspektywie średnioterminowej, a jednocześnie do skutecznego i spójniejszego egzekwowania przepisów. Zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 14 marca 2023 r. w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego celem jest zakończenie prac legislacyjnych w 2023 r.
- (9) W dniu 22 kwietnia 2021 r. Portugalia przedstawiła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Portugalii⁶. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia decyzji Komisji zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 stwierdzającej, że Portugalia osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.
- (10) W dniu 29 kwietnia 2023 r. Portugalia przedłożyła swój krajowy program reform na 2023 r., a w dniu 29 kwietnia 2023 r. – swój program stabilności na 2023 r., zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je równoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Portugalii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

⁶ ST 10149/21; ST 10149/21 ADD 1; ST 10149/21 ADD 1 REV 1.

- (11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Portugalii na 2023 r. Oceniała w nim postępy Portugalii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Portugalię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Portugalii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju.

- (12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Portugalii na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki w dniu 24 maja 2023 r. Stwierdziła, że w Portugalii występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności podatność na zagrożenia związane z wysokim zadłużeniem sektora prywatnego, sektora instytucji rządowych i samorządowych i zadłużeniem zewnętrznym zmniejszyła się, ale nadal się utrzymuje. Po tymczasowej przerwie związanej z wybuchem pandemii COVID-19 wskaźniki zadłużenia sektora prywatnego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych powróciły w 2021 r. do tendencji spadkowej i oczekuje się, że będą nadal spadać, czemu sprzyja wzrost gospodarczy. Chociaż wskaźniki te znajdują się obecnie poniżej poziomów sprzed pandemii, nadal są wysokie. Wyraźnie ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto również się poprawiła, zarówno przed pandemią COVID-19, jak i po niej; prognozuje się, że zadłużenie zagraniczne jeszcze się zmniejszy, czemu sprzyjać będzie dalszy wzrost gospodarczy pomimo pewnego spowolnienia gospodarczego w 2023 r. Niewielki deficyt obrotów bieżących nieznacznie się pogorszył w 2022 r., odzwierciedlając wyższe ceny energii, ale pogorszenie to zostało złagodzone przez dalsze wyraźne ożywienie eksportu, zwłaszcza eksportu usług turystycznych. Prognozuje się, że zakładane dalsze obniżenie cen energii i dalszy wzrost eksportu usług turystycznych, a także bieżące polityki wspierające efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii zrównoważą saldo obrotów bieżących i będą w przyszłości dalej wspierać korektę międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto. Ceny nieruchomości mieszkalnych przez ostatnich kilka lat znacznie wzrosły, natomiast liczba kredytów zagrożonych nadal spadała z już i tak umiarkowanego poziomu. Dalsze zmniejszanie podatności na zagrożenia może zostać utrudnione przez wpływ zaostrzenia warunków finansowych oraz niepewne otoczenie zewnętrzne, a także ich potencjalny wpływ na wzrost gospodarczy. Postęp w realizacji polityki był korzystny, ze szczególnym uwzględnieniem planu odbudowy i zwiększania odporności, a dalsze wdrażanie planu odbudowy i zwiększania odporności powinno przynieść dalszą poprawę.
- (13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii obniżył się z 2,9 % PKB w 2021 r. do 0,4 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł ze 125,4 % PKB na koniec 2021 r. do 113,9 % na koniec 2022 r.

- (14) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej podjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki polityki fiskalnej zmniejszające dochody obejmowały ogólną obniżkę podatku paliwowego i zamrożenie aktualizacji stawki podatku od emisji dwutlenku węgla w ramach podatku paliwowego, natomiast środki polityki fiskalnej zwiększające wydatki – jednorazowe wsparcie płatności płatne w październiku 2022 r. dla różnych grup ludności, takich jak emeryci i renciści, pracownicy, dzieci i młodzież, płatności ryczałtowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach najbardziej narażonych na rosnące ceny energii, a także przydział na rzecz krajowego systemu elektroenergetycznego w celu obniżenia taryf sieci elektroenergetycznych. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosły w 2022 r. 2,0 % PKB. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19 spadł z 2,0 % PKB w 2021 r. do 0,8 % PKB w 2022 r.
- (15) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Portugalia⁷ wykorzystywała Instrument do finansowania dodatkowych inwestycji na rzecz ożywienia gospodarczego i jednocześnie prowadziła rozważną politykę fiskalną. Ponadto Rada zaleciła, by Portugalia utrzymała inwestycje finansowane z zasobów krajowych i ograniczyła wzrost wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych.

⁷ Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2021 r. (Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 102).

- (16) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej⁸ w 2022 r. był wspierający, na poziomie -1,5 % PKB. Zgodnie z zaleceniem Rady Portugalia nadal wspierała odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych wyniosły 1,2 % PKB w 2022 r. (1,7 % PKB w 2021 r.). Spadek wydatków w 2022 r. wynikał z niższych wydatków finansowanych z innych funduszy unijnych, podczas gdy wydatki finansowane z Instrumentu wzrosły w latach 2021–2022. Inwestycje finansowane z zasobów krajowych miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej⁹, który to wpływ wyniósł 0,1 pp. Portugalia nie utrzymała zatem inwestycji finansowanych z zasobów krajowych, co nie było zgodne z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 1,9 pp. Ten znaczny ekspansywny wpływ obejmował dodatkowy wpływ środków podjętych w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii (dodatkowy koszt budżetowy netto wyniósł 2,0 % PKB). W związku z tym Portugalia w wystarczającym stopniu ograniczyła wzrost wydatków bieżących finansowanych z zasobów krajowych.
- (17) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie stabilności na 2023 r., jest ostrożny w 2023 r. i zgodny z prognozą Komisji z wiosny 2023 r. na kolejne lata. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 1,8 %, a w 2024 r. – o 2,0 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się większy wzrost realnego PKB w 2023 r. – o 2,4 %, natomiast nieco mniejszy wzrost w 2024 r. – o 1,8 %. Różnica ta wynika z wyższego udziału eksportu netto w prognozie Komisji z wiosny 2023 r., podczas gdy rząd spodziewa się wyższego wzrostu inwestycji zarówno w 2023 r., jak i 2024 r.

⁸ Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tablicach statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

⁹ Inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych miały ekspansywny wpływ, wynoszący 0,2 pp. PKB.

- (18) W programie stabilności na 2023 r. rząd oczekuje, że w 2023 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie 0,4 % PKB. W programie stabilności na 2023 r. przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmaleje ze 113,9 % na koniec 2022 r. do 107,5 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 0,1 % PKB w 2023 r. To mniej niż deficyt prognozowany w programie stabilności na 2023 r., głównie ze względu na wyższe dochody przewidywane w prognozie Komisji z wiosny 2023 r., mianowicie z podatków pośrednich i bezpośrednich. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2023 r. wyniesie 106,2 %. Różnica ta wynika głównie z korzystniejszej zmniejszającej zadłużenie różnicy między stopą wzrostu gospodarczego a stopą procentową w prognozie Komisji z wiosny 2023 r.

(19) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki polityki fiskalnej podjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Obejmują one środki z 2022 r., których okres obowiązywania przedłużono (w szczególności: płatności ryczałtowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach najbardziej narażonych na wzrost cen energii, ogólną obniżkę podatku paliwowego i zamrożenie aktualizacji stawki podatku od emisji dwutlenku węgla w ramach podatku paliwowego), oraz środki zapowiedziane już w 2022 r., ale mające wpływ na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r., takie jak przydział środków na wsparcie przejściowego systemu stabilizacji cen gazu płaconego przez przedsiębiorstwa, który obowiązuje przez cały rok. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 0,8 % PKB w 2023 r.¹⁰ Wydaje się, że środki z 2023 r. w większości nie są ukierunkowane na gospodarstwa domowe lub przedsiębiorstwa znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji i nie zachowują w pełni sygnału cenowego dotyczącego zmniejszenia zapotrzebowania na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W rezultacie kwotę ukierunkowanych środków wsparcia, którą należy uwzględnić w ocenie zgodności z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r.¹¹, szacuje się w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. na 0,3 % PKB w 2023 r. (w porównaniu z 1 % PKB w 2022 r.). Ostatecznie oczekuje się, że do poprawy salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. przyczyni się też stopniowe wycofywanie tymczasowych środków nadzwyczajnych wynikających z kryzysu związanego z COVID-19, które oszacowano na 0,8 % PKB.

¹⁰ Podana wartość liczbowa odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

¹¹ Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Portugalii na 2022 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Portugalię programu stabilności na 2022 r. (Dz.U. C 334 z 1.9.2022, s. 181).

- (20) W zaleceniu z dnia 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła Portugalii, aby zapewniła w 2023 r. rozważną politykę fiskalną, zwłaszcza przez ograniczenie wzrostu bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych do poziomu poniżej średniookresowego wzrostu produktu potencjalnego¹², przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Jednocześnie Portugalia powinna być gotowa do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Portugalii zalecono również zwiększenie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu oraz innych funduszy unijnych.

¹² Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Portugalii szacuje się na 7,6 % w ujęciu nominalnym.

(21) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. ekspansywny (-0,7 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był również ekspansywny (-1,5 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,3 pp. PKB. Prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych jest zatem zgodny z zaleceniem Rady z dnia 12 lipca 2022 r. Przewidywany restrykcyjny wpływ bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych wynika zasadniczo z obniżenia kosztów środków wsparcia (ukierunkowanych i nieukierunkowanych) dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w odpowiedzi na podwyżki cen energii (o 1,1 pp. PKB). Głównymi czynnikami napędzającymi wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych (po skorygowaniu o nowe środki po stronie dochodów) są utrzymujące się naciski na bieżące wydatki publiczne, w tym na wynagrodzenia w sektorze publicznym, renty i emerytury, spowodowane w szczególności stałym wzrostem wynagrodzeń w sektorze publicznym i uznaniowym wzrostem rent i emerytur. Przewiduje się, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych wyniosą w 2023 r. 2,2 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,3 pp.¹³ W związku z tym Portugalia planuje sfinansować inwestycje ze środków Instrumentu oraz z innych funduszy unijnych i przewiduje utrzymanie inwestycji finansowanych z zasobów krajowych¹⁴. Państwo to zamierza finansować inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, m.in. za pośrednictwem projektów dekarbonizacji, wytwarzania wodoru odnawialnego i innych gazów odnawialnych oraz cyfryzacji szkół; koszty tych inwestycji są finansowane częściowo z Instrumentu oraz innych funduszy unijnych.

¹³ Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 0,3 pp. PKB, spowodowany w szczególności szacunkowymi zmniejszonymi transferami kapitału do przedsiębiorstw państwowych w 2023 r.

¹⁴ Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu oraz innych funduszy unijnych wyniosły w 2023 r. 2,2 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych miały ekspansywny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 0,3 pp. Prognozuje się, że inne wydatki kapitałowe finansowane z zasobów krajowych będą miały ekspansywny wpływ, wynoszący 0,1 pp. PKB.

- (22) Według programu stabilności na 2023 r. oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 0,2 % PKB w 2024 r. Spadek w 2024 r. odzwierciedla głównie planowane ograniczenie wydatków bieżących, w szczególności zużycia pośredniego, kosztów związanych z zatrudnieniem oraz dotacji, a także trwały wzrost po stronie dochodów. Według programu stabilności na 2023 r. przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. zmaleje do 103,0 %. Na podstawie środków z zakresu polityki znanych w dniu granicznym prognozy deficyt publiczny w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 0,1 % PKB. To nieco mniej niż deficyt przewidziany w programie stabilności na 2023 r., głównie ze względu na większy wzrost dochodów, w szczególności w dziedzinie podatków, przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się podobny poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2024 r. wyniesie 103,1 %.
- (23) Program stabilności na 2023 r. nie zawiera informacji na temat stopniowego wycofywania środków wsparcia w dziedzinie energii w 2024 r. Komisja obecnie zakłada stopniowe zniesienie wszystkich środków wsparcia w dziedzinie energii w 2024 r. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii.

- (24) W rozporządzeniu (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty¹⁵. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej, według Komisji odpowiednia będzie poprawa salda strukturalnego o co najmniej 0,3 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką korektę i zgodnie z metodą stosowaną przez Komisję, wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych¹⁶ nie powinien przekroczyć w 2024 r. 1,8 %, jak wskazano w niniejszym zaleceniu. Jednocześnie w 2023 r. należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 0,8 % PKB w 2023 r.), jeśli pozwala na to rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych; uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego.
- (25) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewidziano, że wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych wyniesie w 2024 r. 2,8 %, czyli będzie wyższy od zalecanej stopy wzrostu. Korekta przewidywana w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. jest mniejsza niż oszczędności uzyskane dzięki całkowitemu wycofaniu środków wsparcia w dziedzinie energii. Wynika to ze środków o przewidywanym, stałym i zwiększającym wydatki wpływie, a także ze zmniejszających dochody reform podatku dochodowego od osób fizycznych.

¹⁵ Art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 wymaga również korekty przekraczającej wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

¹⁶ Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane z zasobów krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecyjne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

- (26) Według programu stabilności na 2023 r. oczekuje się, że inwestycje publiczne wzrosną z 3,2 % PKB w 2023 r. do 3,4 % PKB w 2024 r. Większe inwestycje odzwierciedlają większe inwestycje finansowane z zasobów krajowych i inwestycje finansowane przez Unię, czyli za pośrednictwem Instrumentu. W programie stabilności na 2023 r. przewidziano reformy i inwestycje, które mają przyczynić się do stabilności fiskalnej oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu. Te reformy i inwestycje obejmują środki mające na celu modernizację i uproszczenie zarządzania finansami publicznymi oraz aktualizację systemów informacji w zakresie zarządzania finansami publicznymi, takie jak opracowanie modelu monitorowania wykonania budżetu i finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych, operacjonalizacja państwowego podmiotu księgowego, a także włączenie budżetowania programów i przeglądów wydatków do regularnej procedury budżetowej; środki te stanowią część planu odbudowy i zwiększania odporności.

(27) W programie stabilności na 2023 r. zarysowano średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2027 r. Zgodnie z programem stabilności na 2023 r. oczekuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się stopniowo zmniejszał do 0,1 % PKB w 2025 r., osiągając zrównoważoną sytuację budżetową w 2026 r., a następnie osiągnięcie niewielką nadwyżkę w wysokości 0,1 % PKB w 2027 r. W związku z tym planuje się, że w okresie objętym programem deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie poniżej 3 % PKB. Według programu stabilności na 2023 r. oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB obniży się ze 103,0 % na koniec 2024 r. do 92,0 % do końca 2027 r. Struktura finansów publicznych bardziej sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków w budżecie publicznym, wzmocni długoterminową stabilność fiskalną Portugalii, poprawiając jednocześnie otoczenie działalności gospodarczej i przyczyniając się do zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego. Korzyści podatkowe są powszechnie stosowane w portugalskim systemie podatkowym; ponad 500 korzyści podatkowych wynika z ponad 60 tekstów prawnych. Zwiększa to złożoność systemu i zmniejsza jego przejrzystość, a jednocześnie skutkuje utratą dochodów. Korzystne dla efektywności kosztowej istniejących korzyści podatkowych byłyby ich systematyczne monitorowanie i ocena, co pozwoliłoby na znaczną poprawę w tym obszarze. Ponadto system podatku dochodowego od osób prawnych jest skomplikowany ze względu na dodatkowe opłaty państwowe i gminne, co stanowi dodatkowe obciążenie zarówno dla administracji podatkowej, jak i dla przedsiębiorstw. Efektywność portugalskiej administracji skarbowej mogłaby zostać zwiększona, aby wspierać dobrowolne przestrzeganie przepisów, przyczyniając się jednocześnie do ograniczenia uchylania się od opodatkowania i oszustw podatkowych. Koszty administracyjne poboru podatków są wysokie i w ostatnich latach jeszcze bardziej wzrosły (o około 5 % w latach 2018–2020). Jednocześnie wydaje się, że czas potrzebny do opłacenia podatków w Portugalii jest dłuższy niż w innych państwach członkowskich. Nadal rosły już wysokie zaległości podatkowe (wyniosły one do końca 2020 r. 45,9 % całkowitych dochodów – znacznie powyżej średniej unijnej).

(28) Zdolność świadczeń społecznych w ramach portugalskiego systemu ochrony socjalnej do ograniczania ubóstwa jest niska i w 2021 r. jeszcze bardziej się zmniejszyła, natomiast ewolucja odsetka osób zagrożonych ubóstwem należała do najgorszych w Unii (wzrost o 2,4 pp.) w kontekście ogólnej stabilności w większości państw członkowskich. Adekwatność dochodu minimalnego wciąż jest niska i znajduje się znacznie poniżej progu ubóstwa. Dane te podają w wątpliwość zdolność Portugalii do osiągnięcia celów w zakresie ograniczenia ubóstwa określonych w Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych. Jednocześnie system ochrony socjalnej nadal jest skomplikowany, ponieważ różne rodzaje świadczeń społecznych wydają się służyć podobnym celom. Wynikające z tego złożoność i fragmentacja powodują stosunkowo niską absorpcję świadczeń i brak skutecznego ukierunkowania na osoby najbardziej potrzebujące, utrudniając objęcie ich świadczeniami społecznymi i – co za tym idzie – obniżając adekwatność tych świadczeń. Uproszczenie istniejących świadczeń wraz z terminową realizacją krajowej strategii zwalczania ubóstwa zwiększy zdolność Portugalii do stawienia czoła przyszłym wyzwaniom społecznym.

(29) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Portugalii postępuje, ale istnieje ryzyko pewnych opóźnień. Portugalia złożyła dwa wnioski o płatność, które odpowiadają 58 kamieniom milowym i wartościom docelowym zawartym w planie odbudowy i zwiększania odporności i na podstawie których dokonano płatności w łącznej wysokości 2,98 mld EUR. Portugalski plan odbudowy i zwiększania odporności ma ambitny i złożony charakter. Silne zarządzanie i stałe monitorowanie planu mają zasadnicze znaczenie dla zminimalizowania ryzyka opóźnień. Włączenie nowego rozdziału REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności pozwoli sfinansować dodatkowe reformy i inwestycje wspierające cele strategiczne Portugalii w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, by zapewnić szerokie poczucie odpowiedzialności za cały program polityczny. W dniu 26 maja 2023 r. Portugalia przedłożyła zmianę swojego planu, obejmującą nowe środki, w tym rozdział REPowerEU, i uwzględniającą zwiększony maksymalny wkład finansowy¹⁷. Zgodnie z art. 14 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2021/241 Portugalia wystąpiła również z wnioskiem o dodatkowe wsparcie w formie pożyczki w ramach Instrumentu.

¹⁷ Maksymalny wkład finansowy dla Portugalii zaktualizowano w dniu 30 czerwca 2022 r. na kwotę 15,5 mld EUR w formie dotacji, zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

- (30) W 2022 r. Komisja zatwierdziła wszystkie dokumenty programowe dotyczące polityki spójności Portugalii. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności z zapewnieniem komplementarności i synergii z planem odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziałem REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla przeprowadzenia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego w Portugalii.
- (31) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz programach polityki spójności Portugalia mierzy się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą gospodarki o obiegu zamkniętym, energii i zielonej transformacji.
- (32) Portugalia jest znacznie poniżej średniej unijnej, jeśli chodzi o postępy w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, a także o efektywność wykorzystania zasobów w przemyśle i w odniesieniu do wskaźników gospodarowania odpadami, przy czym występują znaczne różnice regionalne. Średni współczynnik recyklingu na szczeblu gminnym jest szczególnie niski (30,5 % w 2021 r. – znacznie poniżej unijnego celu 50 % do 2020 r.); występują też duże różnice między regionami. Osiągnięcie celów unijnych na kolejną dekadę, w tym osiągnięcie poziomu 55 % recyklingu odpadów komunalnych do 2025 r., będzie wymagało znacznych wysiłków. Konieczne są usprawnienia w celu zwiększenia zapobiegania powstawaniu odpadów, ich minimalizacji, sortowania, ponownego użycia i recyklingu – zgodnie z wyższymi stopniami hierarchii postępowania z odpadami – a tym samym zmniejszenia odsetka odpadów trafiających na składowiska lub do spalarni, a także w celu modernizacji zakładów recyklingu i przetwarzania odpadów. Przykłady sposobów lepszego osiągnięcia tych celów obejmują podwyższenie opłat za składowanie i spalanie odpadów, wprowadzenie podatku od odpadów resztkowych oraz podniesienie opłat od gmin, które nie osiągają celów dotyczących recyklingu. Proces ten można ponadto przyspieszyć poprzez rozszerzenie selektywnej zbiórki odpadów i dalszy rozwój systemów takich jak system opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów, system kaucyjny i rozszerzona odpowiedzialność producenta.

(33) Pomimo postępów poczynionych również w kontekście kryzysu energetycznego Portugalia nadal jest w dużym stopniu uzależniona od importowanych paliw kopalnych, przy czym ropa naftowa i gaz stanowiły w 2021 r., odpowiednio, 45 % i 23 % koszyka energetycznego tego kraju. Co więcej, duże uzależnienie Portugalii od gazu do produkcji energii elektrycznej stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw, zwłaszcza z uwagi na niedobór energii hydroelektrycznej spowodowany częstszymi suszami. Aby przyspieszyć działania na rzecz obniżenia emisyjności, można dalej realizować szereg środków, które opierają się na reformach i inwestycjach stanowiących część portugalskiego planu odbudowy i zwiększania odporności i wykraczają poza te reformy i inwestycje. Aby przyspieszyć upowszechnienie odnawialnych źródeł energii, Portugalia mogłaby wykorzystać postępy poczynione w zeszłym roku w zakresie usprawnienia procesu wydawania zezwoleń, w tym poprzez zwiększenie zdolności administracji w zakresie wydawania zezwoleń, zwiększenie cyfryzacji produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz wprowadzenie korzystniejszych rozwiązań w zakresie planowania przestrzennego dla morskiej energii wiatrowej, której potencjał nadal jest niedostatecznie wykorzystywany. Korzystne byłyby również dalsze działania na rzecz wspierania konsumpcji własnej, w tym energii słonecznej z paneli dachowych, i społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej. Liczba społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej w Portugalii jest nadal niska, choć wzrasta; istnieje pod tym względem możliwość ułatwiania udzielania licencji i tworzenia systemów zachęt.

(34) Z uwagi na większą integrację odnawialnych źródeł energii niezbędne będą dalsze inwestycje mające na celu zwiększenie zdolności magazynowania i wydajności sieci, aby zapewnić równowagę sieci elektroenergetycznej. Portugalia mogłaby odnieść korzyści ze wzmocnienia elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych, ponieważ poziom połączeń międzysystemowych z Hiszpanią nadal jest niski w porównaniu z celami na 2030 r. Status sieci przesyłowej i dystrybucyjnej można poprawić poprzez wzmocnienie sieci wewnętrznej, dodatkowe inwestycje w magazynowanie energii elektrycznej i dalszą cyfryzację sieci. Stosunkowo niski poziom rozpowszechnienia inteligentnych liczników utrudnia rozwój zdecentralizowanego systemu produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Aby rozwiązać problem wysokiego stopnia zależności od paliw kopalnych w budynkach i zmniejszyć zużycie energii, Portugalia musi przyspieszyć wysiłki na rzecz efektywności energetycznej wykraczające poza to, co określono w portugalskim planie odbudowy i zwiększania odporności oraz programach polityki spójności. Dalsze środki powinny również przyczynić się do rozwiązania problemu wysokiego odsetka ludności Portugalii doświadczającej ubóstwa energetycznego. Wzmocnienie wysiłków na rzecz zachęcania do gruntownych renowacji, w tym poprzez zapewnienie wnioskodawcom pomocy technicznej, mogłoby przyspieszyć wdrażanie projektów renowacji. Portugalia mogłaby skorzystać też ze wzmocnionych ram dla programów finansowych, aby pozyskać inwestycje prywatne na rzecz energooszczędnej renowacji. W ten sposób Portugalia mogłaby przeznaczyć więcej zasobów opartych na dotacjach na gospodarstwa domowe w potrzebie. Zużycie gazu ziemnego w Portugalii w okresie między sierpniem 2022 r. a marcem 2023 r. spadło o 16 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu poprzednich pięciu lat, który to wynik jest lepszy od celu określonego w rozporządzeniu Rady (UE) 2022/1369¹⁸, jakim była redukcja o 15 %. Portugalia mogłaby kontynuować wysiłki na rzecz tymczasowego zmniejszenia popytu na gaz do dnia 31 marca 2024 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2023/706¹⁹.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369 z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie skoordynowanych środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz (Dz.U. L 206 z 8.8.2022, s. 1).

¹⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2023/706 z dnia 30 marca 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2022/1369 w odniesieniu do przedłużenia okresu zmniejszenia zapotrzebowania w kontekście środków zmniejszających zapotrzebowanie na gaz oraz w odniesieniu do zwiększenia sprawozdawczości i monitorowania realizacji tych środków (Dz.U. L 93 z 31.3.2023, s. 1).

- (35) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach mających kluczowe znaczenie dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania technologii neutralnych emisyjnie, znacznie utrudniają przechodzenie na gospodarkę neutralną emisyjnie. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji są kluczowe dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją. Portugalia boryka się z niedoborem wykwalifikowanej siły roboczej potrzebnej do zielonej transformacji, w szczególności w budownictwie i przetwórstwie przemysłowym. Korzystne byłoby wzmocnienie portugalskiej polityki podnoszenia i zmiany kwalifikacji w związku z zieloną transformacją.
- (36) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program stabilności na 2023 r., a jej opinia²⁰ znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.

- (37) W świetle bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich strefy euro oraz z uwagi na ich wspólny wkład w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła, by państwa członkowskie strefy euro podjęły działania, w tym za pośrednictwem planów odbudowy i zwiększania odporności, mające na celu: (i) utrzymanie długookresowej zdolności do obsługi długu i powstrzymanie się od szerokiego wsparcia popytu zagregowanego w 2023 r., lepsze ukierunkowanie środków fiskalnych służących łagodzeniu skutków wysokich cen energii oraz zastanowienie się nad odpowiednimi sposobami wycofania wsparcia, gdy zmniejszy się presja związana z cenami energii; (ii) utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji publicznych oraz promowanie inwestycji prywatnych, aby wspierać zieloną i cyfrową transformację; (iii) wspieranie dynamiki płac, która łagodzi spadek siły nabywczej przy jednoczesnym ograniczeniu efektu drugiej rundy w odniesieniu do inflacji, dalsze udoskonalanie aktywnej polityki rynku pracy i rozwiązanie problemu niedoboru kwalifikacji; (iv) poprawę otoczenia działalności gospodarczej oraz zapewnienie, by wsparcie w dziedzinie energii dla przedsiębiorstw było racjonalne pod względem kosztów, tymczasowe i ukierunkowane na rentowne przedsiębiorstwa oraz utrzymało zachęty do zielonej transformacji oraz (v) zachowanie stabilności makrofinansowej i monitorowanie ryzyka, a jednocześnie kontynuację prac nad dokończeniem budowy unii bankowej. W przypadku Portugalii zalecenia 1, 2 i 4 przyczyniają się do realizacji pierwszego, drugiego i trzeciego zalecenia określonych w zaleceniu dla strefy euro na 2023 r.
- (38) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i niniejszej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2023 r. i program stabilności na 2023 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z długiem publicznym. Zalecenie 2 przyczynia się do realizacji zalecenia 1. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, przyczyniają się zarówno do korygowania zakłóceń równowagi, jak i do realizacji zaleceń określonych w zaleceniu dla strefy euro na 2023 r., zgodnie z motywem 37,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. Wycofanie obowiązujących nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego jak najszybciej w latach 2023 i 2024. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia nowych środków wsparcia lub dalszego stosowania obecnych środków wsparcia, zapewnienie, by takie środki wsparcia były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii.

Zapewnienie rozsądnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych do nie więcej niż 1,8 %²¹ w 2024 r., chyba że szacuje się, iż wyższa stopa referencyjna wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych z zasobów krajowych umożliwi osiągnięcie przez Portugalię średniookresowego celu budżetowego wynoszącego -0,5 % PKB, między innymi jeżeli wydatki z tytułu odsetek są niższe, niż obecnie prognozuje Komisja.

Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych z zasobów krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach Instrumentu i innych funduszy unijnych, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji.

W okresie po 2024 r. kontynuowanie średniookresowej strategii fiskalnej polegającej na stopniowej i zrównoważonej konsolidacji, w połączeniu z inwestycjami i reformami prowadzącymi do wyższego zrównoważonego wzrostu, aby osiągnąć ostrożną sytuację fiskalną w średnim okresie.

Poprawę skuteczności systemu podatkowego i systemu ochrony socjalnej, zwłaszcza dzięki nadaniu priorytetu uproszczeniu ich ram, zwiększeniu efektywności ich administracji i zmniejszeniu powiązanych obciążeń administracyjnych.

²¹ Co zgodnie z szacunkami odpowiada rocznej korekcie strukturalnego salda budżetowego w wysokości co najmniej 0,3 % PKB w 2024 r., jak opisano w motywie 24.

2. Przyspieszenie tempa wdrażania planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym przez zapewnienie odpowiednich zdolności administracyjnych, oraz – po niedawnym przedłożeniu addendum zawierającego rozdział REPowerEU i wniosek o dodatkowe wsparcie w formie pożyczki – szybkie rozpoczęcie wdrażania powiązanych środków. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności z zapewnieniem ścisłej komplementarności i synergii z planem odbudowy i zwiększania odporności.
3. Poprawę warunków przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w szczególności przez skuteczniejsze zapobieganie powstawaniu odpadów oraz zwiększenie udziału recyklingu i ponownego użycia w celu zmniejszenia odsetka odpadów trafiających na składowiska i do spalarni.
4. Zmniejszenie zależności od paliw kopalnych ogółem. Dalsze przyspieszenie wdrażania odnawialnych źródeł energii poprzez dalsze uproszczenie i cyfryzację procedury wydawania zezwoleń, aby umożliwić dodatkową produkcję energii wiatrowej, w szczególności na obszarach morskich, i energii słonecznej, a także wspierania konsumpcji własnej i społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej. Zwiększenie zdolności elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych oraz modernizację sieci przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej, umożliwiając inwestycje w magazynowanie energii elektrycznej i cyfryzację sieci, w tym szybsze wprowadzanie inteligentnych liczników. Przyspieszenie inwestycji w efektywność energetyczną poprzez wspieranie programów finansowych mających na celu przyciągnięcie inwestycji prywatnych i wspieranie gospodarstw domowych w potrzebie. Wzmożenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności i kompetencji potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady

Przewodniczący / Przewodnicząca