



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 юни 2022 г.
(OR. fr, en)

9770/22

ECOFIN 559
UEM 162
SOC 353
EMPL 235
COMPET 456
ENV 557
EDUC 226
RECH 349
ENER 265
JAI 820
GENDER 98
ANTIDISCRIM 78
JEUN 109
SAN 354

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9422/22 - COM(2022) 623 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Португалия за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2022 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM(2022) 623 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на Португалия за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2022 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики¹, и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

- (1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета³, с който бе създаден Механизъм за възстановяване и устойчивост, влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По Механизма за възстановяване и устойчивост се предоставя финансова подкрепа за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. Той допринася за икономическото възстановяване и за осъществяването на устойчиви и увеличаващи растежа реформи и инвестиции, по-специално за насърчаването на екологичния и цифровия преход, като същевременно укрепва устойчивостта и потенциалния растеж на икономиките на държавите членки. Той спомага също за укрепване на устойчивите публични финанси и за стимулиране на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план. Максималното финансово участие за държава членка в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост ще бъде актуализирано през юни 2022 г. в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241.
- (2) На 24 ноември 2021 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2022 г. Тя надлежно взе предвид Социалния ангажимент от Порто, подписан на 7 май 2021 г., за по-нататъшно прилагане на Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. На 25 март 2022 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. На 24 ноември 2021 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011, Комисията прие доклада за механизма за предупреждение, в който беше посочено, че Португалия е една от държавите членки, за които ще е необходим задълбочен преглед. На същата дата Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната и предложение за съвместния доклад за заетостта за 2022 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права. На 5 април 2022 г. Съветът прие препоръката относно икономическата политика на еврозоната⁴ („препоръката от 2022 г. относно еврозоната“), а на 14 март 2022 г. – съвместния доклад за заетостта.

³ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

⁴ Препоръка на Съвета от 5 април 2022 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ C 153, 7.4.2022 г., стр. 1).

- (3) След световната пандемия нахлуването на Русия в Украйна значително промени геополитическия и икономическия контекст. Последиците от нахлуването върху икономиките на държавите членки бяха усетени, наред с другото, чрез по-високите цени на енергията, храните и суровините и по-слабите перспективи за растеж. По-високите цени на енергията са особено тежки за най-уязвимите домакинства, изпитващи енергийна бедност или изложени на риск от енергийна бедност, както и за дружествата, които са най-уязвими спрямо растежа на цените на енергията. В Съюза се наблюдава и безпрецедентен приток на хора, бягащи от Украйна. Икономическите последици от агресивната война на Русия засегнаха държавите членки асиметрично. В този контекст на 4 март 2022 г. за първи път бе задействана Директива 2001/55/ЕО на Съвета⁵ чрез Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета⁶, с която на разселените лица от Украйна беше предоставено правото на законно пребиваване в Съюза, както и достъп до образование и обучение, пазара на труда, здравеопазване, жилищно настаняване и социално подпомагане.

⁵ Директива 2001/55/ЕО на Съвета от 20 юли 2001 г. относно минималните стандарти за предоставяне на временна закрила в случай на масово навлизане на разселени лица и за мерките за поддържане на баланса между държавите членки в полагането на усилия за прием на такива лица и понасяне на последиците от този прием (ОВ L 212, 7.8.2001 г., стр. 12).

⁶ Решение за изпълнение (ЕС) 2022/382 на Съвета от 4 март 2022 г. за установяване на съществуването на масово навлизане на разселени лица от Украйна по смисъла на член 5 от Директива 2001/55/ЕО и за въвеждане на временна закрила (ОВ L 71, 4.3.2022 г., стр. 1).

- (4) Като се има предвид бързо променящата се икономическа и геополитическа ситуация, през 2022 г. европейският семестър възобновява широкообхватната си координация на икономическите политики и политиките по заетостта, като същевременно се усъвършенства в съответствие с изискванията за изпълнение на Механизма за възстановяване и устойчивост, както е посочено в годишния обзор на устойчивия растеж за 2022 г. Изпълнението на приетите планове за възстановяване и устойчивост е от съществено значение за постигането на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановите обхващат всички или значителна част от съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през циклите на европейския семестър за 2019 г. и 2020 г. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г. и 2020 г. продължават да бъдат също толкова важни и за плановите за възстановяване и устойчивост, които са преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241, в допълнение към всички останали специфични за всяка държава препоръки, отправени до датата, на която са представени тези преразгледани, актуализирани или изменени планове.
- (5) Общата клауза за дерогация в Пакта за стабилност и растеж действа от март 2020 г. В съобщението си от 3 март 2021 г., озаглавено „Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика“, Комисията изрази становище, че решението за дезактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката, като равнището на икономическата активност в Съюза или еврозоната се сравнява с равнищата отпреди кризата (края на 2019 г.) като ключов количествен критерий. Повишената несигурност и силните рискове от влошаване на икономическите перспективи в контекста на войната в Европа, безпрецедентното покачване на цените на енергията и продължаващите смущения във веригата на доставки оправдават удължаването на срока на действие на общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж до 2023 г.

- (6) Съгласно подхода в препоръката на Съвета от 18 юни 2021 г.⁷, съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2021 г., общата фискална позиция понастоящем се измерва най-добре с промяната в първичните разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и като се изключват временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19), но като се включват свързаните със средносрочния потенциален растеж разходи, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове от Съюза⁸. Освен общата фискална позиция, за да се прецени дали националната фискална политика е предпазлива и дали съставът ѝ допринася за устойчиво възстановяване, което е в съответствие с екологичния и цифровия преход, се обръща внимание и на развитието на финансираните на национално равнище първични текущи разходи⁹ (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите и като се изключват временните извънредни мерки, свързани с кризата с COVID-19) и инвестиции.
- (7) На 2 март 2022 г. Комисията прие съобщение, в което се предоставят общи насоки за фискалната политика през 2023 г. („фискалните насоки“), целящи да се подпомогне изготвянето на програмите за стабилност и конвергенция на държавите членки и по този начин да се засили координацията на политиките. Комисията отбеляза, че въз основа на макроикономическите перспективи от зимната прогноза от 2022 г. преминаването от съвкупна подкрепяща фискална позиция през 2020–2022 г. към до голяма степен неутрална съвкупна фискална позиция, при запазване на готовността да се реагира на променящата се икономическа ситуация, изглежда подходящо през 2023 г. Комисията обяви, че фискалните препоръки за 2023 г. следва да продължат да бъдат диференцирани между отделните държави членки и да вземат предвид възможното разпространение на ефекти между отделните държави. Комисията прикани държавите членки да отразят насоките в своите програми за стабилност и конвергенция. Комисията пое ангажимент да следи отблизо икономическото развитие и при необходимост ще коригира своите насоки на политиката най-късно с пролетния пакет за европейския семестър от края на май 2022 г.

⁷ Препоръка на Съвета от 18 юни 2021 г., съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност за 2021 г. на Португалия (ОВ С 304, 29.7.2021 г., стр. 102).

⁸ Прогнозите за фискалната позиция и нейните компоненти в настоящата препоръка са оценки на Комисията, основани на допусканията, залегнали в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. Оценките на Комисията на средносрочния потенциален растеж не включват положителното въздействие на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и които могат да стимулират потенциалния растеж.

⁹ Нефинансирани с безвъзмездни средства от Механизма за възстановяване и устойчивост или други фондове на Съюза.

- (8) По отношение на фискалните насоки фискалните препоръки за 2023 г. отчитат влошените икономически перспективи, повишената несигурност и допълнителните рискове от влошаване, както и по-високата инфлация в сравнение със зимната прогноза от 2022 г. на Комисията. На фона на тези съображения фискалните мерки трябва да доведат до увеличение на публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход и енергийната сигурност и до поддържане на покупателната способност на най-уязвимите домакинства, така че да се смекчи въздействието на покачването на цените на енергията и да се спомогне за ограничаване на инфлационния натиск от вторични ефекти чрез целенасочени и временни мерки. Фискалната политика трябва да остане гъвкава, за да се адаптира към бързо променящите се обстоятелства, включително предизвикателствата, произтичащи от агресивната война на Русия срещу Украйна по отношение на отбраната и сигурността, и да бъде диференцирана в отделните държави членки в зависимост от тяхното фискално и икономическо положение, включително по отношение на излагането им на кризата и притока на разселени лица от Украйна.
- (9) На 22 април 2021 г. Португалия представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка, съдържащи се в приложение V към посочения регламент. На 13 юли 2021 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Португалия¹⁰. Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, гласящо, че Португалия е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.

¹⁰ ST 10149/2021+ADD 1 REV 1.

- (10) В съответствие със срока, определен в член 4 от Регламент (ЕО) № 1466/97, на 29 април 2022 г. Португалия представи своята национална програма за реформи за 2022 г. и програмата си за стабилност за 2022 г. Двете програми бяха оценени заедно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. В съответствие с член 27 от Регламент (ЕС) 2021/241 националната програма за реформи за 2022 г. отразява също шестмесечното докладване на Португалия относно напредъка, постигнат при изпълнението на нейния план за възстановяване и устойчивост.
- (11) На 23 май 2022 г. Комисията публикува доклада за Португалия за 2022 г. В него беше оценен напредъкът на Португалия в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета през 2019 г., 2020 г. и 2021 г., и беше направен преглед на изпълнението от Португалия на плана за възстановяване и устойчивост въз основа на набора от показатели за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства, включително породените от руското нахлуване в Украйна. В него бяха оценени също напредъкът на Португалия при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на ООН за устойчиво развитие.
- (12) Комисията извърши задълбочен преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 за Португалия и публикува резултатите от него на 23 май 2022 г. Комисията заключи, че в Португалия са налице макроикономически дисбаланси. По-специално уязвимостите са свързани с високия външен, частен и държавен дълг в контекста на нисък ръст на производителността.

- (13) На 14 април 2022 г. Португалия представи нов проект на бюджетен план за 2022 г. Пълна оценка на този план ще да бъде представена в становище на Комисията в съответствие с член 7 от Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета¹¹.
- (14) В препоръката си от 20 юли 2020 г.¹² Съветът препоръча на Португалия да предприеме всички необходими мерки през 2020 и 2021 г., в съответствие с общата клауза за дерогация, за ефективно справяне с пандемията от COVID-19, поддържане на икономиката и подпомагане на последващото възстановяване. Той препоръча също на Португалия, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на благоразумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засили инвестициите. През 2021 г. съгласно данните, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Португалия намаля от 5,8 % от БВП през 2020 г. на 2,8 %. Ответните мерки на фискалната политика на Португалия подпомогнаха икономическото възстановяване през 2021 г., а временните извънредни мерки намаляха от 2,3 % от БВП през 2020 г. на 2,2 % през 2021 г. Мерките, предприети от Португалия през 2021 г., бяха в съответствие с препоръката на Съвета от 20 юли 2020 г. Дискреционните бюджетни мерки, приети от правителството през 2020 г. и 2021 г., бяха предимно временни или съпътствани от компенсаторни мерки. В същото време някои от дискреционните мерки, приети от правителството през периода 2020—2021 г., не бяха временни или съпътствани от компенсаторни мерки, като се състояха главно от разходи, свързани със здравеопазването, включително наемане на допълнителни здравни служители от Националната здравна служба с цел укрепване на капацитета ѝ за реагиране. Съгласно данните, потвърдени от Евростат, консолидираният държавен дълг намаля от 135,2 % от БВП през 2020 г. на 127,4 % от БВП през 2021 г.

¹¹ Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната (ОВ L 140, 27.5.2013, стр. 11).

¹² Препоръка на Съвета от 20 юли 2020 г. относно националната програма за реформи на Португалия за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Португалия за 2020 г. (ОВ C 282, 26.8.2020 г., стр. 142).

- (15) Макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата за стабилност за 2022 г. е предпазлив за 2021 г. и реалистичен за периода след това¹³. Правителството предвижда реалният БВП да нарасне с 5,0 % през 2022 г. и с 3,3 % през 2023 г. За сравнение в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда по-силен растеж на реалния БВП от 5,8 % през 2022 г. и по-нисък растеж на реалния БВП от 2,7 % през 2022 г. Разликата се дължи на по-силния растеж на частното потребление и нетния износ в прогнозата на Комисията за 2022 г. и на по-ниския растеж на инвестициите и нетния износ за 2023 г. В своята програма за стабилност за 2022 г. правителството очаква номиналният дефицит да намалее до 1,9 % от БВП през 2022 г. и до 0,7 % през 2023 г. Спадът през 2022 г. отразява предимно силния растеж на икономическата активност и отмяната на повечето извънредни мерки, свързани с пандемията. Според програмата за стабилност за 2022 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее до 120,8 % през 2022 г. и да спадне до 115,4 % през 2023 г. Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата за изготвяне на прогнозата, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда бюджетен дефицит за 2022 г. и 2023 г. в размер съответно на 1,9 % от БВП и 1,0 % от БВП. Това е в съответствие с дефицита, предвиден в програмата за стабилност за 2022 г. за същата година, и малко по-висок за 2023 г., главно поради по-високите текущи разходи в прогнозата на Комисията за последната година. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда по-ниско съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 119,9 % през 2022 г., както и сходно съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП от 115,3 % през 2023 г. Разликата през 2022 г. се дължи на прогнозата на Комисията за по-силен растеж на номиналния БВП през същата година. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. средносрочният (10-годишен среден) потенциален растеж на производството се оценява на 1,5 %. Тази прогноза не включва обаче въздействието на реформите, които са част от плана за възстановяване и устойчивост и могат да стимулират потенциалния растеж на Португалия.

¹³ Програмата за стабилност за 2022 г., представена на Комисията и на Съвета на 29 април 2022 г., имаше крайна дата 25 март 2022 г., когато беше представена на националния парламент. На 14 април 2022 г. Португалия представи на Комисията и на Еврогрупата проекта на бюджетен план за 2022 г., който включваше леко актуализиран макроикономически сценарий за 2022 г. в сравнение с този в програмата за стабилност. По-конкретно, в проекта на бюджетен план за 2022 г. се съдържа леко понижаване на растежа на реалния БВП до 4,9 % през 2022 г. (от 5,0 % в програмата за стабилност) и увеличение на инфлацията на потребителските цени (ХИПЦ) на 4,0 % през същата година (от 3,3 % в програмата за стабилност). Въпреки леко различаващата се структура на публичните финанси, в проекта на бюджетен план за 2022 г. се запазва целта за дефицита по консолидирания държавен бюджет от 1,9 % от БВП за 2022 г.

- (16) През 2022 г. правителството постепенно премахна по-голямата част от мерките, предприети в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, така че се очаква временните извънредни мерки да намалее от 2,2% от БВП през 2021 г. на 0,7% през 2022 г. Държавният дефицит е засегнат от мерките, приети за противодействие на икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията, които според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се оценяват на 0,6 % от БВП през 2022 г., като те ще бъдат напълно отменени през 2023 г.¹⁴ Тези мерки се състоят главно от социални трансфери за по-бедните домакинства, намаляване на косвените данъци върху потреблението на енергия и субсидии за потреблението на енергия. Тези мерки бяха обявени за временни. Ако обаче цените на енергията останат високи през 2023 г., някои от тези мерки биха могли да бъдат продължени. Някои от тези мерки не са целенасочени, по-специално общото намаляване на данъка върху горивата. Бюджетният дефицит е повлиян и от разходите за осигуряване на временна закрила на разселените лица от Украйна, като според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. тези разходи се очаква да бъдат 0,1 % от БВП през 2022 г.¹⁵
- (17) В препоръката си от 18 юни 2021 г. Съветът препоръча през 2022 г. Португалия да използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването, като същевременно следва разумна фискална политика. Освен това тя следва да запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Съветът препоръча също на Португалия да контролира нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи. Той също така препоръча на Португалия, когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискална политика, насочена към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и осигуряване на фискална устойчивост в средносрочен план, и същевременно да засили инвестициите с цел стимулиране на потенциала за растеж.

¹⁴ Числата представляват равнището на годишните бюджетни разходи за мерките, предприети от есента на 2021 г. насам, включително текущите приходи и разходи, както и когато е уместно, мерките за капиталови разходи.

¹⁵ Очаква се общият брой на лицата, разселени от Украйна в Съюза, постепенно да достигне 6 милиона до края на 2022 г., като тяхното географско разпределение се изчислява въз основа на големината на установилата се диаспора, относителното население на приемащата държава членка и актуалното разпределение на разселените лица от Украйна в целия Съюз към март 2022 г. За бюджетните разходи на човек оценките се основават на модела за микросимулация Euromod на Съвместния изследователски център на Комисията, като се вземат предвид както паричните преводи, които хората могат да имат право да получават, така и обезщетенията в натура, като например образование и здравеопазване.

- (18) През 2022 г. според прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. и информацията, включена в програмата за стабилност на Португалия за 2022 г., се предвижда фискалната позиция да бъде подкрепяща и да възлиза на -2,0 % от БВП¹⁶. Португалия планира да предоставя непрекъсната подкрепа за възстановяването, като използва Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции, както беше препоръчано от Съвета. Положителният принос към икономическата активност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза, се прогнозира да нарасне с 0,5 процентни пункта от БВП в сравнение с 2021 г. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да осигурят експанзионистичен принос към фискалната позиция от 0,2 процентни пункта от БВП през 2022 г.¹⁷ Поради това Португалия планира да запази инвестициите, финансирани на национално равнище, както се препоръчва от Съвета. Същевременно ръстът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без новите мерки по отношение на приходите) през 2022 г. се очаква да доведе до експанзионистичен принос в размер на 1,1 процентни пункта към цялостната фискална позиция. Този значителен експанзионистичен принос включва допълнителното въздействие на мерките за справяне с икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията (0,6 % от БВП), както и разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна (0,1 % от БВП), докато растящите разходи за заплати в публичния сектор, свързаните със застаряването разходи и междинното потребление се очаква да продължат да оказват натиск за повишаване на текущите разходи. По-специално по-голямото увеличение на потребителските цени в сравнение с дефлатора на БВП също се очаква да повлияе на експанзионистичния принос на финансираните на национално равнище първични текущи разходи към цялостната фискална позиция през 2022 г. чрез увеличаване на разходите за публичното потребление на стоки и услуги. Очаква се Португалия до голяма степен да ограничи нарастването на финансираните на национално равнище текущи разходи през 2022 г., тъй като значителният експанзионистичен принос на финансираните на национално равнище текущи разходи през 2022 г. се дължи главно на мерките за справяне с икономическото и социалното въздействие на увеличението на цените на енергията, както и на разходите за предоставяне на временна закрила на разселените лица от Украйна.

¹⁶ Отрицателният знак на показателя съответства на превишение на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което е индикация за експанзионистична фискална политика.

¹⁷ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,2 процентни пункта от БВП.

- (19) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2022 г. се предвижда фискалната позиция през 2023 г. да бъде 0,0 % от БВП, при условие че политиката остане непроменена¹⁸. Очаква се през 2023 г. Португалия да продължи да използва безвъзмездните средства по Механизма за възстановяване и устойчивост, за да финансира допълнителни инвестиции в подкрепа на възстановяването. Положителният принос към икономическата активност на разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза, се прогнозира да нарасне с 0,2 процентни пункта от БВП в сравнение с 2022 г. Предвижда се финансираните на национално равнище инвестиции да осигурят експанзионистичен принос към фискалната позиция от 0,3 процентни пункта от БВП през 2023 г.¹⁹ Същевременно ръстът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без новите мерки по отношение на приходите) през 2023 г. се очаква да доведе до рестриктивен принос в размер на 0,7 процентни пункта към цялостната фискална позиция. Това включва въздействието от постепенното премахване на мерките спрямо повишените цени на енергията (0,6 % от БВП). Същевременно по-голямото увеличение на потребителските цени в сравнение с дефлатора на БВП през 2022 г. се предвижда да повлияе на приноса на финансираните на национално равнище първични текущи разходи към цялостната фискална позиция през 2023 г. чрез увеличаване на разходите за пенсии и социални обезщетения в резултат на индексирването.
- (20) В програмата за стабилност за 2022 г. се очаква дефицитът по консолидирания държавен бюджет постепенно да намалее до 0,3 % от БВП през 2024 г. и до достигне балансирана позиция през 2025 г. Ето защо се планира дефицитът по консолидирания държавен бюджет да остане под 3,0 % от БВП през периода на програмата. Съгласно програмата за стабилност за 2022 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да намалее през 2025 г., по-конкретно с намаление до 109,8 % през 2024 г., като продължи да спада до 105,9 % през 2025 г. Съгласно анализа на Комисията рисковете за устойчивостта на дълга изглеждат високи в средносрочен план.

¹⁸ Положителният знак на показателя съответства на недостиг на растежа на първичните разходи в сравнение със средносрочния икономически растеж, което е индикация за рестриктивна фискална политика.

¹⁹ Очаква се другите капиталови разходи, финансирани на национално равнище, да имат експанзионистичен принос от 0,2 процентни пункта от БВП.

- (21) По-благоприятната за растежа структура на публичните финанси, по отношение както на приходите, така и на разходите на публичния бюджет, би подпомогнала дългосрочната фискалната устойчивост на Португалия, би подобрила бизнес средата и би допринесла за приобщаващо възстановяване. Що се отнася до данъчната система на Португалия, има данни²⁰, че системата за данъчни облекчения на страната е достатъчно прозрачна (бяха установени повече от 500 данъчни облекчения, разпръснати в повече от 60 правни текста) и че за икономическата ефективност на данъчните разходи би било от полза, ако тя бъде последователно наблюдавана и оценявана. Освен това структурата на ставките на корпоративния подоходен данък се усложнява от държавни и общински допълнителни такси, което създава усложнения за данъкоплатците и допълнителна тежест за данъчната администрация. Преките данъци, удържани при източника, често са твърде високи, което води до значителни искания за възстановяване през следващата година. Периодичните разходи за събиране на данъци са относително високи (през 2019 г. са били с около 20 % по-високи от средните за ЕС-27), а инвестициите на данъчната администрация в информационни и комуникационни технологии са ниски в сравнение със средните за Съюза (с размер 5,7 % от оперативните разходи на данъчната администрация през 2019 г., те са били близо половината от средните за ЕС-27). В този контекст повишаването на ефективността на администрациите по приходите би спомогнало за намаляване на времето за плащане на данъци в Португалия и на размера на просрочените данъчни задължения (с размер 37,1 % от общите нетни приходи в края на 2019 г. те са сред най-високите в Съюза). Що се отнася до системата за социална закрила на Португалия, ефективността на социалните трансфери за намаляване на бедността и неравенството е под средната за Съюза. По-специално адекватността на минималния доход е ниска — 37,5 % от прага на бедността (58,9 % за Съюза). Същевременно множество социални помощи изглежда обслужват сходни цели, което също води до усложняване. Произтичащата от това разпокъсаност на системата за социална закрила води до относително ниска степен на усвояване и липса на ефективно съсредоточаване върху най-нуждаещите се, като така възпрепятства покритието и, в крайна сметка, адекватността на социалните обезщетения. В този контекст изпълнението на националната стратегия за борба с бедността е особено важно.

²⁰ „Tax benefits in Portugal — concept, methodology and practice“ („Данъчните облекчения в Португалия — концепция, методика и практика“), Работна група по данъчните облекчения, май 2019 г.

- (22) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към същия регламент планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции с примерен график за изпълнението, който да приключи до 31 август 2026 г. Те спомагат за преодоляването на всички или на значителна част от икономическите и социалните предизвикателства, очертани в специфичните за държавата препоръки, отправени от Съвета до Португалия в рамките на европейския семестър през 2019 г. и 2020 г., в допълнение към всички специфични за държавата препоръки, отправени до датата на приемане на плана за възстановяване и устойчивост. По-специално планът за възстановяване и устойчивост насърчава инвестициите за екологичния и цифровия преход. Подобряването на качеството на публичните финанси и финансовата устойчивост на държавните предприятия е от основно значение за плана. Планът е амбициозен по отношение на засилването на устойчивостта на здравната система и подобряването на достъпа до качествени здравни и дългосрочни грижи. Планът има за цел да подобри общото равнище на уменията на населението, включително цифровите умения за различни групи от населението, и да укрепи предлагането на професионално образование и обучение. Планът включва значителни инвестиции за подобряване на социалните услуги, включително чрез увеличаване на предлагането на социални жилища на достъпни цени. С плана се въвеждат подходящи мерки за намаляване на сегментацията на пазара на труда и за подкрепа на качествената заетост и създаването и запазването на работни места. Планът по-специално има за цел да подкрепи използването на цифрови технологии от гражданите и предприятията. Друг важен аспект на плана е, че с него се въвеждат мерки за насърчаване на достъпа до финансиране, по-специално за малките и средните предприятия, и за поощряване на частните и публичните инвестиции за икономическото възстановяване на страната. С плана се определят значителни реформи и инвестиции за насърчаване на инвестициите в научни изследвания и иновации и за повишаване на тяхната ефикасност и ефективност. Планът е амбициозен по отношение на справянето с предизвикателствата в контекста на бизнес средата и за подобряване на ефективността на правосъдната система.

- (23) Изпълнението на плана за възстановяване и устойчивост на Португалия се очаква да допринесе за постигането на по-нататъшен напредък в екологичния и цифровия преход. Мерките в подкрепа на целите в областта на климата в Португалия представляват 37,9 % от общия размер на отпуснатите по плана за възстановяване и устойчивост средства, докато мерките в подкрепа на целите в областта на цифровите технологии възлизат на 22,1 % от общия размер на отпуснатите по плана за възстановяване и устойчивост средства. Пълното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие със съответните ключови етапи и цели ще помогне на Португалия да се възстанови бързо от последиците от кризата с COVID-19, като същевременно укрепи своята устойчивост. Системното участие на социалните партньори и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде важно за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, както и на други икономически политики и политики в областта на заетостта, които излизат извън рамките на плана за възстановяване и устойчивост, за да се гарантира широка ангажираност с цялостната програма на политиката.
- (24) Португалия представи споразумението за партньорство, предвидено в Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета²¹, на 4 май 2022 г., а останалите програми в областта на политиката на сближаване, предвидени в същия регламент, бяха представени на 4 юни 2022 г. В съответствие с Регламент (ЕС) 2021/1060 Португалия трябва да вземе предвид съответните специфични за нея препоръки при програмирането на фондовете на политиката на сближаване за периода 2021–2027 г. Това е предварително условие за подобряване на ефективността и максимално увеличаване на добавената стойност на финансовата подкрепа, която ще бъде получена от фондовете на политиката на сближаване, като същевременно се насърчават координация, взаимно допълване и съгласуваност между тези фондове на политиката на сближаване и други инструменти и фондове на Съюза. Успешното прилагане на Механизма за възстановяване и устойчивост и програмите по линия на политиката на сближаване зависи и от премахването на пречките пред инвестициите в подкрепа на екологичния и цифровия преход и балансираното териториално развитие.

²¹ Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159).

- (25) Освен икономическите и социалните предизвикателства, разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, Португалия е изправена пред редица допълнителни предизвикателства, свързани с кръговата икономика. По-специално Португалия е далеч под средната за Съюза стойност по отношение на показателите за управление на отпадъците. Средният процент на рециклиране в общините е нисък и намалява, като се наблюдават регионални различия. Португалия не изпълни целта на Съюза за рециклиране на 50 % от битовите отпадъци до 2020 г. Общият процент на рециклиране беше 29 % през 2019 г. и 26,5 % през 2020 г. (предварителни данни) при средна стойност за Съюза от 48 %. Постигането на целите на Съюза за следващото десетилетие, включително постигането на 55 % рециклиране на битовите отпадъци до 2025 г., ще изисква значителни усилия. Необходими са подобрения, за да се увеличат предотвратяването, свеждането до минимум, сортирането, повторното използване и рециклирането на отпадъците, при което отпадъците се отклоняват от депата или инсталациите за изгаряне, както и за да се модернизират съоръженията за рециклиране и третиране на отпадъците. Увеличаването на таксите за депониране и изгаряне, въвеждането на данък върху остатъчните отпадъци и увеличаването на таксите за общините, които не успяват да постигнат целите за рециклиране, са добри примери за това как по-добре да се постигнат тези цели. Освен това разширяването на разделното събиране на отпадъци и по-нататъшното развитие на системите „плащаш повече, ако изхвърляш повече“ биха могли да ускорят процеса.
- (26) В отговор на мандата, възложен от държавните и правителствените ръководители на Съюза във Версайската декларация, предложението на Комисията за план REPowerEU има за цел постепенно да бъде премахната зависимостта на Съюза от вноса на изкопаеми горива от Русия във възможно най-кратък срок. За тази цел в диалог с държавите членки Комисията се стреми да определи най-подходящите проекти, инвестиции и реформи на национално и регионално равнище и на равнището на Съюза. Целта на тези мерки е да се намали цялостната зависимост от изкопаеми горива и да се замени вносът на изкопаеми горива от Русия.

- (27) Португалия има висок дял на възобновяемите енергийни източници (една трета от нейния енергиен микс) и не е силно зависима от руските изкопаеми горива. По данни от 2020 г. обаче нефтът и газът (предимно втечен природен газ (ВПГ) все още представляват две трети от доставките на първична енергия — съответно 42 % и 24 %. Въглищата бяха извадени от производството на електроенергия през 2021 г., но потреблението на газ нарасна бързо през последните години, отчасти поради по-ниската наличност на водноелектрическа енергия, дължаща се на суши. При 10 % на Русия от вноса на газ Португалия има коефициент на зависимост доста под средната стойност за ЕС от 44 %, което се дължи на това, че разчита във висока степен на ВПГ и изобщо не внася нефт и въглища от Русия²². Независимо от това, Португалия внася 100 % от своите изкопаеми горива. Намаляването на цялостната зависимост от вноса чрез повишаване на амбициите на Съюза в областта на климата, с акцент върху по-достъпна, сигурна и устойчива енергия, ще изисква по-нататъшно използване на потенциала на Португалия за слънчева и вятърна енергия, особено на енергия от разположени в морето инсталации, по-специално чрез рационализиране на процедурите за издаване на разрешения и укрепване на административния капацитет. Модернизирането на мрежите за пренос и разпределение на електроенергия, включително с технологии за постоянен ток, както и създаването на условия за инвестиции в съхранението на електроенергия и водород от възобновяеми източници със съответния допълнителен капацитет за производство на енергия от възобновяеми източници, би дало възможност за осигуряване на гъвкаво и бързореагиращо енергийно снабдяване, което е от решаващо значение за управлението на система с висок дял на възобновяеми енергийни източници. Ниското равнище на междусистемна електроенергийна свързаност с Испания (и в крайна сметка с Франция) също представлява предизвикателство за устойчивостта на електроенергийната система на Португалия и Съюза. Допълнителните трансгранични междусистемни връзки биха могли да подпомогнат по-голямата интеграция на капацитета за производство на енергия от възобновяеми източници на Иберийския полуостров в единния енергиен пазар, включително газовата инфраструктура, подготвена за водород, тъй като тя би могла да допринесе за диверсифициране на доставките на газ на вътрешния пазар и да спомогне за оползотворяването на дългосрочния потенциал за водород от възобновяеми източници.

²² Евростат (2020 г.), дял на руския внос спрямо общия внос на природен газ, суров нефт и антрацитни въглища. За средните стойности за ЕС-27 общият внос се основава на вноса извън ЕС-27. За Португалия общият внос включва търговията в рамките на ЕС. Суровият нефт не включва рафинираните нефтопродукти.

За да се подобри енергийната ефективност на сградите, подходящите схеми за финансиране, кампаниите за повишаване на осведомеността и развитието на „зелени“ умения биха повишили значително ефикасността на инвестиционните усилия. Освен това е необходимо допълнително декарбонизиране на транспортния сектор, включително чрез ускоряване на разгръщането на инфраструктура за зареждане с електроенергия и постигане на напредък по ключови проекти в областта на железопътния, велосипедния и обществения транспорт. За постигането на съответствие с целите „Подготвени за цел 55“ в Португалия ще е необходима още по-голяма амбиция по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове, увеличаването на енергията от възобновяеми източници и повишаването на енергийната ефективност.

- (28) Въпреки че ускоряването на прехода към неутралност по отношение на климата и премахването на изкопаемите горива ще доведе до значителни разходи за реструктуриране в няколко сектора, Португалия може да използва Механизма за справедлив преход в контекста на политиката на сближаване, за да смекчи социално-икономическото въздействие на прехода в най-засегнатите региони. Освен това Португалия може да използва Европейския социален фонд плюс, създаден с Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета²³, за да подобри възможностите за заетост и да засили социалното сближаване.
- (29) С оглед на оценката на Комисията Съветът разгледа програмата за стабилност за 2022 г., като становището²⁴ му е изразено в препоръка 1.
- (30) С оглед на тясната взаимозависимост между икономиките на държавите членки от еврозоната и колективния им принос за функционирането на Икономическия и паричен съюз Съветът препоръчва на държавите членки от еврозоната да предприемат действия, включително чрез своите планове за възстановяване и устойчивост, за да изпълнят препоръките, съдържащи се в препоръката от 2022 г. относно икономическата политика на еврозоната. За Португалия това е отразено по-специално в препоръки 1 и 2.

²³ Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 21).

²⁴ Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

- (31) С оглед на задълбочения преглед и оценката, направени от Комисията, Съветът разгледа националната програма за реформи за 2022 г. и програмата за стабилност за 2022 г. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 1, 2 и 4. Препоръки 1 и 2 ще допринесат и за изпълнението на препоръката от 2022 г. относно еврозоната, и по-специално на първата и четвъртата препоръка относно еврозоната. Фискалните политики, посочени в препоръка 1, спомагат, наред с друго, за преодоляването на дисбалансиите, свързани с големия държавен дълг в контекста на нисък ръст на производителността. Политиките, посочени в препоръка 2, спомагат, наред с другото, за намаляването на държавния, частния и външния дълг, тъй като пълното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост ще подкрепи растежа, като същевременно ще укрепи устойчивостта на икономиката. Политиките, посочени в препоръка 4, спомагат, наред с друго, за преодоляване на уязвимостите, свързани с високия външен дълг в дългосрочен план.

ПРЕПОРЪЧВА на Португалия да предприеме следните действия през 2022 г. и 2023 г.:

1. Да гарантира, че през 2023 г. фискалната политика ще е разумна, по-специално като ограничи нарастването на финансираните на национално равнище първични текущи разходи под средносрочния потенциален растеж на производството, като вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за домакинствата и предприятията, които са най-уязвими по отношение на покачването на цените на енергията, както и във връзка с хората, бягащи от Украйна. Да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. Да увеличи публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като се вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза. Да провежда, за периода след 2023 г., фискална политика, насочена към постигането на разумни средносрочни фискални позиции и осигуряването на надеждно и постепенно намаляване на дълга и фискална устойчивост в средносрочен план чрез постепенна консолидация, инвестиции и реформи. Да подобри ефективността и адекватността на данъчната система и системата за социална закрила, по-специално чрез опростяване на двете рамки, засилване на ефективността на съответните им администрации и намаляване на свързаната с тях административна тежест.

2. Да продължи да изпълнява своя план за възстановяване и устойчивост в съответствие с ключовите етапи и целите, включени в Решението за изпълнение на Съвета от 13 юли 2021 г. Да приключи бързо преговорите с Комисията по програмните документи в областта на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., за да започне да ги изпълнява.
3. Да подобри условията за преход към кръгова икономика, по-специално чрез увеличаване на предотвратяването, рециклирането и повторната употреба на отпадъците с цел отклоняване на отпадъците от депата за отпадъци и инсталациите за изгаряне на отпадъци.
4. Да намали цялостната зависимост от изкопаеми горива, включително в транспортния сектор. Да ускори внедряването на възобновяеми енергийни източници чрез модернизиране на електропреносните и разпределителните мрежи, създаване на условия за инвестиции в съхранението на електроенергия и рационализиране на процедурите за издаване на разрешения, за да се даде възможност за по-нататъшно развитие на производството на вятърна енергия, особено на енергия от разположени в морето инсталации, и на производството на слънчева електроенергия, както и на водород от възобновяеми източници. Да укрепи рамката за стимулиране на инвестициите в енергийна ефективност на сградите. Да увеличи енергийните междусистемни връзки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател