

Bruxelles, 13. lipnja 2022.
(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

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9422/22 - COM(2022) 623 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2022.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, koji su na temelju prijedloga Komisije COM(2022) 623 final revidirali i o njemu se usuglasili različiti odbori Vijeća.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2022.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 5. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža², a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

- (1) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća³ kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom za oporavak i otpornost pruža se financijska potpora provedbi reformi i ulaganja i generira fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. Njime se doprinosi gospodarskom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja kojima se potiče rast, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije, uz jačanje otpornosti i potencijalnog rasta gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju održivih javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Maksimalni financijski doprinos po državi članici u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost bit će ažuriran u lipnju 2022., u skladu s člankom 11. stavkom 2. Uredbe (EU) 2021/241.
- (2) Komisija je 24. studenoga 2021. donijela Godišnji pregled održivog rasta, čime je označen početak europskog semestra 2022. za koordinaciju ekonomskih politika. Uzela je u obzir Socijalnu obvezu iz Porta potpisanu 7. svibnja 2021. radi daljnje provedbe europskog stupa socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Europsko vijeće potvrdilo je 25. ožujka 2022. prioritete Godišnjeg pregleda održivog rasta 2022. Komisija je 24. studenoga 2021. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je utvrđeno da je Portugal jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je istog dana donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja i Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2022., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 5. travnja 2022. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja⁴ („Preporuka o europodručju za 2022.”), a 14. ožujka 2022. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

³ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

⁴ Preporuka Vijeća od 5. travnja 2022. o ekonomskoj politici europodručja (SL C 153, 7.4.2022., str. 1.).

- (3) Ruska invazija na Ukrajinu, koja je uslijedila nakon globalne pandemije, znatno je izmijenila geopolitički i gospodarski kontekst. Posljedice invazije na gospodarstva država članica očituju se, među ostalim, u višim cijenama energije, hrane i sirovina te slabijim izgledima za rast. Više cijene energije posebno opterećuju najranjivija kućanstva koja se suočavaju s energetske siromaštvom ili su u opasnosti od njega, kao i poduzeća koja su najranjivija na povećanja cijena energije. Unija se suočava i s dosad nezabilježenim priljevom osoba koje bježe iz Ukrajine. Gospodarske posljedice koje proizlaze iz agresivnog rata Rusije asimetrično utječu na države članice. U tom je kontekstu 4. ožujka 2022. prvi put aktivirana Direktiva Vijeća 2001/55/EZ⁵ putem Provedbene odluke Vijeća (EU) 2022/382⁶, kojom se raseljenim osobama iz Ukrajine daje pravo na zakonit boravak u Uniji, kao i pristup obrazovanju i osposobljavanju, tržištu rada, zdravlju, stanovanju i socijalnoj skrbi.

⁵ Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, (SL L 212, 7.8.2001., str. 12.).

⁶ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (SL L 71, 4.3.2022., str. 1.).

- (4) Uzimajući u obzir gospodarsku i geopolitičku situaciju koja se ubrzano mijenja, europski semestar u 2022. nastavlja opsežnu koordinaciju ekonomskih politika i politika zapošljavanja te se istodobno razvija u skladu sa zahtjevima provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, kako je navedeno u Godišnjem pregledu održivog rasta 2022. Provedba donesenih planova za oporavak i otpornost ključna je za ostvarivanje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer se planovi odnose na sve relevantne preporuke ili na znatan dio relevantnih preporuka za pojedinu zemlju izdanih u ciklusima europskog semestra 2019. i 2020. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i 2020. i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost koji su revidirani, ažurirani ili izmijenjeni u skladu s člancima 14., 18. i 21. Uredbe (EU) 2021/241, uza sve druge preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma podnošenja takvih revidiranih, ažuriranih ili izmijenjenih planova za oporavak i otpornost.
- (5) Opća klauzula o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu aktivirana je u ožujku 2020. Komisija je u svojoj komunikaciji od 3. ožujka 2021. naslovljenoj „Godinu dana od izbivanja pandemije bolesti COVID-19: odgovor u okviru fiskalne politike” iznijela stajalište da bi odluku o deaktivaciji ili nastavku primjene opće klauzule o odstupanju trebalo donijeti u okviru ukupne ocjene stanja gospodarstva, pri čemu bi ključni kvantitativni kriterij bio razina gospodarske aktivnosti u Uniji ili europodručju u usporedbi s razinama prije krize (krajem 2019.). Povećana neizvjesnost i znatni negativni rizici za gospodarske izgleda u kontekstu rata u Europi, dosad nezabilježeno povećanje cijena energije i kontinuirani poremećaji u lancu opskrbe opravdavaju produljenje opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu tijekom 2023.

- (6) U skladu s pristupom iz Preporuke Vijeća od 18. lipnja 2021.⁷ i davanja mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2021., opći smjer fiskalne politike trenutačno se najbolje mjeri kao promjena primarnih rashoda (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i isključujući privremene hitne mjere uvedene zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19), ali uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratna sredstva) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije, u odnosu na srednjoročni potencijalni rast⁸. Kako bi se ocijenilo je li nacionalna fiskalna politika razborita i potiče li se njezinim sastavom održiv oporavak u skladu sa zelenom i digitalnom tranzicijom, uz opći smjer fiskalne politike pozornost se posvećuje i razvoju primarnih tekućih rashoda koje financira država⁹ (bez diskrecijskih mjera na strani prihoda i bez privremenih hitnih mjera uvedenih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19) i razvoju ulaganja.
- (7) Komisija je 2. ožujka 2022. donijela Komunikaciju s općim smjernicama za fiskalnu politiku u 2023. („fiskalne smjernice”), čiji je cilj poduprijeti pripremu programâ stabilnosti i konvergencije država članica i time ojačati koordinaciju politika. Na temelju makroekonomskih izgleda iz zimske prognoze 2022., Komisija smatra da je prelazak s ukupno poticajnog smjera fiskalne politike u razdoblju 2020.–2022. na uglavnom neutralan opći smjer fiskalne politike, uz spremnost na reagiranje na promjenjivo gospodarsko stanje, primjeren za 2023. Komisija je najavila da bi se fiskalne preporuke za 2023. trebale i dalje razlikovati po državama članicama te bi se u njima trebalo voditi računa o mogućim prelijevanjima među državama. Komisija je pozvala države članice da te smjernice uzmu u obzir u svojim programima stabilnosti i konvergencije. Komisija se obvezala da će pomno pratiti gospodarska kretanja i prema potrebi prilagoditi svoje smjernice politika, a najkasnije u okviru proljetnog paketa europskog semestra potkraj svibnja 2022.

⁷ Preporuka Vijeća od 18. lipnja 2021. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2021. (SL C 304, 29.7.2021., str. 102.)

⁸ Ova Preporuka sadržava Komisijine procjene smjera fiskalne politike i njezinih komponenti na temelju pretpostavki iz Komisijine proljetne prognoze 2022. Komisijine procjene srednjoročnog potencijalnog rasta ne uključuju pozitivan učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast.

⁹ Ne financira se bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ni sredstvima iz drugih fondova Unije.

- (8) U pogledu fiskalnih smjernica, u fiskalnim preporukama za 2023. uzimaju se u obzir pogoršani gospodarski izgledi, povećana neizvjesnost i dodatni negativni rizici te viša inflacija u usporedbi s Komisijinom zimskom prognozom 2022. Na temelju tih razmatranja fiskalnim odgovorom treba povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju i energetske sigurnost te održati kupovnu moć najranjivijih kućanstava kako bi se ciljanim i privremenim mjerama ublažio učinak povećanja cijena energije i ograničio inflacijski pritisak zbog sekundarnih učinaka. Fiskalna politika treba ostati fleksibilna radi prilagodbe okolnostima koje se brzo mijenjaju, uključujući izazove koji proizlaze iz agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine kad je riječ o obrani i sigurnosti, te se ona treba razlikovati po državama članicama, ovisno o njihovoj fiskalnoj i gospodarskoj situaciji, među ostalim u pogledu njihove izloženosti krizi i priljevu raseljenih osoba iz Ukrajine.
- (9) Portugal je 22. travnja 2021. Komisiji dostavio svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Na temelju članka 19. Uredbe (EU) 2021/241 Komisija je ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. toj uredbi. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala¹⁰. Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5. Uredbe (EU) 2021/241, u kojoj se navodi da je Portugal u zadovoljavajućoj mjeri ostvario relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da mjere povezane s ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima nisu preokrenute.

¹⁰ ST 10149/2021+ADD 1 REV 1.

- (10) Portugal je 29. travnja 2022. dostavio Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022., u skladu s rokom utvrđenim u članku 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Zbog njihove uzajamne povezanosti ta su dva programa ocijenjena zajedno. U skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241 u Nacionalnom programu reformi za 2022. uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Portugala o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost.
- (11) Komisija je 23. svibnja 2022. objavila Izvješće za Portugal za 2022. U njemu je ocijenjen napredak Portugala u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 2019., 2020. i 2021. te je analizirana provedba plana za oporavak i otpornost Portugala na temelju tablice pokazatelja za oporavak i otpornost. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su nedostaci u pogledu izazova koji nisu obuhvaćeni ili su samo djelomično obuhvaćeni planom za oporavak i otpornost, kao i novi i predstojeći izazovi, uključujući one koji proizlaze iz ruske invazije na Ukrajinu. Ocijenjen je i napredak Portugala u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina i smanjenja siromaštva, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.
- (12) Komisija je provela detaljno preispitivanje za Portugal na temelju članka 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011 i objavila rezultate 23. svibnja 2022. Komisija je zaključila da u Portugalu postoje makroekonomske neravnoteže. Posebno, slabosti se odnose na visoki vanjski, privatni i državni dug u kontekstu niskog rasta produktivnosti.

- (13) Portugal je 14. travnja 2022. dostavio novi nacrt proračunskog plana za 2022. Potpuna ocjena tog plana navest će se u mišljenju Komisije u skladu s člankom 7. Uredbe (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća¹¹.
- (14) Vijeće je u Preporuci od 20. srpnja 2020.¹² Portugalu preporučilo da u skladu s općom klauzulom o odstupanju u 2020. i 2021. poduzme sve potrebne mjere za djelotvoran odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, održavanje gospodarstva i potporu oporavku koji će uslijediti. Preporučilo je i da Portugal, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, deficit opće države u Portugalu je u 2021. pao na 2,8 % sa 5,8 % BDP-a, koliko je iznosio u 2020. Portugal je odgovorom u okviru fiskalne politike podupro gospodarski oporavak u 2021., a privremene hitne mjere smanjile su se s 2,3 % BDP-a u 2020. na 2,2 % u 2021. Mjere koje je Portugal poduzeo u 2021. bile su u skladu s Preporukom Vijeća od 20. srpnja 2020. Diskrecijske proračunske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. uglavnom su bile privremene ili popraćene kompenzacijskim mjerama. Istodobno, neke diskrecijske mjere koje je vlada donijela 2020. i 2021. nisu bile privremene niti popraćene kompenzacijskim mjerama i uglavnom su se sastojale od rashoda za zdravstvo, uključujući zapošljavanje dodatnih zdravstvenih djelatnika u Nacionalnoj zdravstvenoj službi kako bi se ojačao njezin kapacitet za odgovor. Prema podacima koje je Eurostat potvrdio, dug opće države pao je s 135,2 % BDP-a u 2020. na 127,4 % BDP-a u 2021.

¹¹ Uredba (EU) br. 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrta proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (SL L 140, 27.5.2013., str. 11.).

¹² Preporuka Vijeća od 20. srpnja 2020. o Nacionalnom programu reformi Portugala za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Portugala za 2020. (SL C 282, 26.8.2020., str. 142.).

- (15) Makroekonomski scenarij na kojem se temelje proračunske projekcije u Programu stabilnosti za 2022. oprezan je za 2022., a nakon toga realan¹³. Vlada predviđa da će se realni BDP povećati za 5,0 % u 2022. i za 3,3 % u 2023. Za usporedbu, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se snažniji rast realnog BDP-a od 5,8 % u 2022. i niži rast realnog BDP-a od 2,7 % u 2023. Razlika je posljedica snažnijeg rasta privatne potrošnje i neto izvoza u Komisijinoj prognozi za 2022. te manjeg rasta ulaganja i neto izvoza u 2023. Vlada u Programu stabilnosti za 2022. očekuje da će se ukupni deficit smanjiti na 1,9 % BDP-a u 2022. i na 0,7 % u 2023. Smanjenje u 2022. uglavnom je rezultat snažnog rasta gospodarske aktivnosti i ukidanja većine hitnih mjera povezanih s pandemijom. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 120,8 % u 2022. i pasti na 115,4 % u 2023. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se državni deficit od 1,9 % BDP-a za 2022. i 1,0 % BDP-a za 2023. To je u skladu s deficitom predviđenim za 2022. u Programu stabilnosti za 2022. i neznatno više za 2023., uglavnom zbog viših tekućih rashoda u Komisijinoj prognozi za kasniju godinu. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se manji udio duga opće države u BDP-u od 119,9 % u 2022. i sličan udio duga opće države u BDP-u od 115,3 % u 2023. Razlika u 2022. posljedica je Komisijine prognoze snažnijeg rasta nominalnog BDP-a u toj godini. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje se da će srednjoročni (prosječni desetogodišnji) potencijalni rast proizvodnje iznositi 1,5 %. Međutim, ta procjena ne uključuje učinak reformi u okviru plana za oporavak i otpornost koje mogu potaknuti potencijalni rast Portugala.

¹³ Program stabilnosti za 2022. koji je dostavljen Komisiji i Vijeću 29. travnja 2022. imao je datum zaključenja 25. ožujka 2022., kad je predstavljen nacionalnom parlamentu. Portugal je 14. travnja 2022. Komisiji i Euroskupini dostavio nacrt proračunskog plana za 2022., koji je sadržavao neznatno ažurirani makroekonomski scenarij za 2022. u odnosu na onaj iz Programa stabilnosti. Konkretno, u nacrtu proračunskog plana za 2022. rast realnog BDP-a blago je revidiran naniže na 4,9 % u 2022. (s 5,0 % u Programu stabilnosti), a inflacija potrošačkih cijena (HIPC) revidirana naviše na 4,0 % u istoj godini (s 3,3 % u Programu stabilnosti). Unatoč nešto različitijem sastavu javnih financija, u nacrtu proračunskog plana za 2022. zadržan je cilj deficita opće države od 1,9 % BDP-a u 2022.

- (16) Vlada je 2022. postupno ukinula većinu mjera poduzetih kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, pa se predviđa da će se privremene hitne mjere smanjiti s 2,2 % BDP-a u 2021. na 0,7 % BDP-a u 2022. Na državni deficit u 2022. utječu mjere donesene radi ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. procjenjuje 0,6 % BDP-a u 2022. i potpuno ukidanje u 2023.¹⁴ Te se mjere uglavnom sastoje od socijalnih transfera siromašnijim kućanstvima, smanjenja neizravnih poreza na potrošnju energije i subvencija za potrošnju energije. Mjere su najavljene kao privremene. Međutim, ako cijene energije ostanu povišene u 2023., neke od tih mjera mogle bi se nastaviti. Neke od tih mjera nisu ciljane, osobito opće smanjenje poreza na gorivo. Na državni deficit utječu i troškovi pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine, za koje se u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa da će iznositi 0,1 % BDP-a u 2022.¹⁵
- (17) Vijeće je u svojoj Preporuci od 18. lipnja 2021. preporučilo da bi Portugal u 2022. trebao iskoristi Mehanizam za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku uz provedbu razborite fiskalne politike. Osim toga, trebao bi zadržati ulaganja koja financira država. Vijeće je Portugalu preporučilo i da ograniči rast tekućih rashoda koje financira država. Preporučilo je i da Portugal, kada to gospodarski uvjeti dopuste, provodi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja srednjoročne fiskalne održivosti, uz istodobno poticanje ulaganja radi povećanja potencijala za rast.

¹⁴ Iznosi predstavljaju razinu godišnjih proračunskih troškova tih mjera poduzetih od jeseni 2021., uključujući tekuće prihode i rashode te, prema potrebi, mjere za kapitalne rashode.

¹⁵ Pretpostavlja se da će ukupan broj raseljenih osoba iz Ukrajine u Uniji postupno dosegnuti 6 milijuna do kraja 2022., a njihova se geografska razmještenost procjenjuje na temelju veličine postojeće dijaspe, relativnog broja stanovnika države članice primateljice i stvarne razmještenosti raseljenih osoba iz Ukrajine diljem Unije od ožujka 2022. Kad je riječ o proračunskim troškovima po osobi, procjene se temelje na modelu mikrosimulacije Euromod Zajedničkog istraživačkog centra Komisije, pri čemu se u obzir uzimaju novčane naknade na koje bi osobe mogle imati pravo i naknade u naravi kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita.

- (18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. i podacima iz Programa stabilnosti Portugala za 2022. predviđa se da će u 2022. smjer fiskalne politike biti poticajan i iznositi $-2,0\%$ BDP-a¹⁶. Portugal namjerava pružati kontinuiranu potporu oporavku koristeći se Mehanizmom za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja u skladu s preporukom Vijeća. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,5 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2021. Predviđa se da će ulaganja koja financira država u 2022. imati ekspanzivni učinak na smjer fiskalne politike od 0,2 postotna boda BDP-a¹⁷. Stoga u skladu s preporukom Vijeća Portugal namjerava očuvati ulaganja koja financira država. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2022. imati ekspanzivni učinak od 1,1 postotna boda na opći smjer fiskalne politike. Taj znatan ekspanzivni učinak uključuje dodatni učinak mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije ($0,6\%$ BDP-a) i troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine ($0,1\%$ BDP-a), a predviđa se da će pritisku na rast tekućih neto rashoda i dalje doprinositi povećanje rashoda za plaće u javnom sektoru, rashodi povezani sa starenjem stanovništva i intermedijarna potrošnja. Posebno, predviđa se i da će veći porast potrošačkih cijena u odnosu na deflator BDP-a u 2022. utjecati na ekspanzivni učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država na opći smjer fiskalne politike, jer će se povećati rashodi za vladinu potrošnju roba i usluga. Očekuje se da će Portugal uglavnom ograničiti rast tekućih rashoda koje financira država u 2022., jer je znatan ekspanzivni učinak rashoda koje financira država u 2022. uglavnom posljedica mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica povećanja cijena energije te troškova pružanja privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine.

¹⁶ Negativan predznak pokazatelja odgovara prekomjernom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na ekspanzivnu fiskalnu politiku.

¹⁷ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivni i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

- (19) U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2022. predviđa se da će u 2023. smjer fiskalne politike iznositi 0,0 % BDP-a na temelju pretpostavke nepromijenjenih politika¹⁸. Predviđa se da će Portugal 2023. nastaviti upotrebljavati bespovratna sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost za financiranje dodatnih ulaganja za potporu oporavku. Predviđa se da će se pozitivan učinak koji na gospodarsku aktivnost imaju rashodi financirani bespovratnim sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima drugih fondova Unije povećati za 0,2 postotnih bodova BDP-a u odnosu na 2022. Predviđa se da će učinak ulaganja koja financira država na fiskalni smjer politike u 2023. biti ekspanzivan i iznositi 0,3 postotna boda BDP-a¹⁹. Ujedno se predviđa da će rast primarnih tekućih rashoda koje financira država (bez novih mjera na strani prihoda) u 2023. imati ekspanzivan učinak od 0,7 postotnih bodova na opći smjer fiskalne politike. To uključuje učinak postupnog ukidanja mjera za ublažavanje posljedica povećanja cijena energije (0,6 % BDP-a). Istodobno se predviđa se da će veći porast potrošačkih cijena u odnosu na deflator BDP-a u 2022. utjecati na učinak primarnih tekućih rashoda koje financira država na opći smjer fiskalne politike u 2023. jer će se povećati rashodi za mirovine i socijalne naknade zbog indeksacije.
- (20) U Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se deficit opće države postupno smanjiti na 0,3 % BDP-a u 2024. i dosegnuti uravnoteženo stanje u 2025. Stoga se predviđa da će deficit opće države tijekom trajanja Programa ostati ispod 3 % BDP-a. Prema Programu stabilnosti za 2022. očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u smanjiti do 2025., točnije na 109,8 % u 2024., a zatim dodatno pasti na 105,9 % u 2025. Prema analizi Komisije čini se da su rizici za održivost duga u srednjoročnom razdoblju visoke razine.

¹⁸ Pozitivan predznak pokazatelja odgovara nedovoljnom rastu primarnih rashoda u usporedbi sa srednjoročnim gospodarskim rastom, što upućuje na kontrakcijsku fiskalnu politiku.

¹⁹ Predviđa se da će učinak ostalih kapitalnih rashoda koje financira država biti ekspanzivan i iznositi 0,2 postotna boda BDP-a.

- (21) Sastav javnih financija koji je povoljniji za rast, na strani prihoda i strani rashoda javnog proračuna, podržao bi dugoročnu fiskalnu održivost Portugala, poboljšao poslovno okruženje i dao doprinos uključivom oporavku. Kad je riječ o poreznom sustavu Portugala²⁰, dokazi upućuju na to da je sustav poreznih olakšica u zemlji prilično složen i nedovoljno transparentan (utvrđeno je više od 500 poreznih olakšica, raspoređenih u više od 60 pravnih tekstova) te da bi bilo korisno dosljedno pratiti i procjenjivati gospodarsku učinkovitost poreznih rashoda. Osim toga, struktura stope poreza na dobit uvećana je za državne i općinske dodatne naknade, što uzrokuje kompleksnost za porezne obveznike i dodatno opterećenje za poreznu upravu. Izravni porezi po odbitku često su previsoki, što dovodi do znatnih zahtjeva za povrat u sljedećoj godini. Periodični troškovi naplate poreza relativno su visoki (2019. bili su oko 20 % veći od prosjeka EU-27), a ulaganja porezne uprave u informacijske i komunikacijske tehnologije niska su u usporedbi s prosjekom Unije (5,7 % rashoda poslovanja porezne uprave u 2019., što je skoro pola od prosjeka EU-27). S obzirom na to, povećanjem učinkovitosti poreznih uprava doprinijelo bi se smanjenju vremena potrebnog za plaćanje poreza u Portugalu i razine nepodmirenih poreznih dugova (s 37,1 % ukupnih neto prihoda krajem 2019. među najvišima u Uniji). Kad je riječ o portugalskom sustavu socijalne zaštite, djelotvornost socijalnih transfera u smanjenju siromaštva i nejednakosti ispod je prosjeka Unije. Konkretno, primjerenost zajamčenog minimalnog dohotka je niska i iznosi 37,5 % iznosa praga siromaštva (Unija: 58,9 %). Istodobno se čini da brojne socijalne naknade imaju slične svrhe, što također uzrokuje kompleksnost. Rascjepkanost sustava socijalne zaštite koja iz toga proizlazi za posljedicu ima relativno nisku stopu korištenja i nedostatak učinkovitog fokusa na one kojima je pomoć najpotrebnija, otežava pokrivenost socijalnom zaštitom i u konačnici primjerenost socijalnih naknada. U tom je kontekstu posebno važna provedba nacionalne strategije za suzbijanje siromaštva.

²⁰ „Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice”, radna skupina za porezne povlastice, svibanj 2019.

- (22) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno dopunjuju, s okvirnim vremenskim rasporedom za završetak provedbe do 31. kolovoza 2026. Njima se doprinosi svladavanju svih ili znatnog dijela ekonomskih i socijalnih izazova navedenih u preporukama za pojedinu zemlju koje je Vijeće uputilo Portugalu u okviru europskog semestra 2019. i 2020., uza sve preporuke za pojedinu zemlju izdane do datuma donošenja plana za oporavak i otpornost. Planom za oporavak i otpornost posebno se promiču ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju. Poboljšanje kvalitete javnih financija i financijske održivosti poduzeća u državnom vlasništvu ima središnju ulogu u planu. Plan je ambiciozan u jačanju otpornosti zdravstvenog sustava i poboljšanju pristupa kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj skrbi. Planom se nastoji poboljšati ukupnu razinu vještina stanovništva, uključujući digitalne vještine za različite skupine stanovništva i ojačati ponudu strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Plan uključuje znatna ulaganja u poboljšanje socijalnih usluga, među ostalim povećanjem ponude socijalnog stanovanja i stanovanja po pristupačnim cijenama. Planom se uvode relevantne mjere za smanjenje segmentacije tržišta rada, podupiranje kvalitetnog zapošljavanja te stvaranje i očuvanje radnih mjesta. Planom se posebno nastoji poduprijeti građane i poduzeća u primjeni digitalnih tehnologija. Planom se uvode mjere za promicanje pristupa financiranju, posebno za mala i srednja poduzeća i za promicanje privatnih i javnih ulaganja za gospodarski oporavak zemlje. U planu se utvrđuju znatne reforme i ulaganja za promicanje ulaganja u istraživanje i inovacije te za povećanje njihove učinkovitosti i djelotvornosti. Plan je ambiciozan u smislu svladavanja izazova poslovnog okruženja i poboljšanja učinkovitosti pravosudnog sustava.

- (23) Očekuje se da će provedba plana za oporavak i otpornost Portugala doprinijeti daljnjem napretku u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Mjerama potpore klimatskim ciljevima u Portugalu namijenjeno je 37,9 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost, dok je mjerama potpore digitalnim ciljevima namijenjeno 22,1 % ukupnih sredstava dodijeljenih u okviru plana za oporavak i otpornost. Potpuna provedba plana za oporavak i otpornost, u skladu s relevantnim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, pomoći će Portugalu da se brzo oporavi od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19, uz istodobno jačanje otpornosti. Sustavno uključivanje socijalnih partnera i drugih relevantnih dionika i dalje je važno za uspješnu provedbu plana za oporavak i otpornost, kao i drugih ekonomskih politika i politika zapošljavanja izvan okvira plana za oporavak i otpornost, kako bi se osigurala opća odgovornost za cjelokupni program politike.
- (24) Portugal je 4. ožujka 2022. dostavio sporazum o partnerstvu predviđen u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća²¹, a druge programe kohezijske politike predviđene u toj uredbi dostavio je 4. lipnja 2022. U skladu s Uredbom (EU) 2021/1060 Portugal u obzir treba uzeti relevantne preporuke za pojedinu zemlju pri programiranju fondova kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. To je preduvjet za poboljšanje učinkovitosti i maksimalno povećanje dodane vrijednosti financijske potpore koju će primiti iz fondova kohezijske politike, uz istodobno promicanje koordinacije, komplementarnosti i koherentnosti između tih fondova kohezijske politike i drugih instrumenata i fondova Unije. Uspješna provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i programa kohezijske politike ovisi i o uklanjanju prepreka ulaganjima radi potpore zelenoj i digitalnoj tranziciji i uravnoteženom teritorijalnom razvoju.

²¹ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

- (25) Osim gospodarskih i socijalnih izazova obuhvaćenih planom za oporavak i otpornost, Portugal se suočava s brojnim dodatnim izazovima koji se odnose na kružno gospodarstvo. Konkretno, Portugal je znatno ispod prosjeka Unije kad je riječ o pokazateljima gospodarenja otpadom. Prosječna stopa recikliranja komunalnog otpada niska je i još se smanjuje, uz regionalne razlike. Portugal nije ispunio Unijin cilj recikliranja 50 % komunalnog otpada do 2020. Ukupna stopa recikliranja u 2019. iznosila je 29 %, a u 2020. 26,5 % (privremeni podaci), u odnosu na prosjek Unije od 48 %. Za postizanje ciljeva Unije za sljedeće desetljeće, uključujući dostizanje stope recikliranja komunalnog otpada od 55 % do 2025., bit će potrebni znatni napor. Potrebna su poboljšanja da se poveća sprečavanje nastanka otpada, smanjivanje količine, odvajanje, uporaba i recikliranje otpada, čime bi se otpad preusmjerio s odlagališta ili spalionica, te da se moderniziraju postrojenja za recikliranje i obradu. Povećanje naknada za odlaganje i spaljivanje, uvođenje poreza na ostatni otpad i povećanje naknada za općine koje ne ispunjavaju ciljeve recikliranja dobri su primjeri za bolje postizanje tih ciljeva. Osim toga, proširenjem odvojenog skupljanja otpada i daljnjim razvojem sustava „plati koliko baciš” mogao bi se ubrzati taj proces.
- (26) Na temelju ovlasti koje su šefovi država ili vlada Unije utvrdili u Izjavi iz Versaillesa, Komisijinim prijedlogom plana REPowerEU nastoji se čim prije postupno ukinuti ovisnost Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. U tu svrhu, u dijalogu s državama članicama, Komisija namjerava utvrditi najprikladnije projekte, ulaganja i reforme na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini Unije. Cilj je tih mjera smanjiti sveukupnu ovisnost o fosilnim gorivima i potaknuti odmak od uvoza fosilnih goriva iz Rusije.

- (27) Portugal ima visok udio obnovljivih izvora energije (jedna trećina njegove strukture izvora energije) i ne ovisi u velikoj mjeri o ruskim fosilnim gorivima. Međutim, prema podacima iz 2020. nafta i plin (uglavnom ukapljeni prirodni plin (UPP)) i dalje čine dvije trećine opskrbe primarnom energijom te iznose 42 % odnosno 24 %. Ugljen se postupno prestao koristiti za proizvodnju električne energije u 2021., no potrošnja plina naglo se povećala posljednjih godina, djelomično zbog manje dostupnosti hidroenergije uslijed suša. Portugal 10 % uvoznog plina pribavlja iz Rusije i njegova je stopa ovisnosti znatno niža od prosjeka Unije od 44 % jer se uvelike oslanja na UPP i naftu i ugljen ne uvozi iz Rusije²². Ipak, Portugal uvozi 100 % fosilnih goriva. Da bi se u okviru povećanih klimatskih ambicija Unije usmjerenih na cjenovno pristupačniju, sigurniju i održiviju energiju smanjila ta ukupna ovisnost o uvozu, bit će potrebno dodatno iskoristiti potencijal Portugala za proizvodnju solarne energije i energije vjetra, osobito na moru, posebno pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola te jačanjem administrativnih kapaciteta. Modernizacija mreže za prijenos i distribuciju električne energije, među ostalim tehnologijama istosmjerne struje, kao i omogućavanje ulaganja u skladištenje električne energije i vodika proizvedenog iz obnovljivih izvora, uz dodatne kapacitete takvih obnovljivih izvora, omogućili bi opskrbu fleksibilnom i brzom energijom, što je ključno za upravljanje sustavom s visokim udjelom obnovljivih izvora energije. I niska razina elektroenergetskih interkonekcija sa Španjolskom (u konačnici i s Francuskom) izazov je za otpornost elektroenergetskog sustava Portugala i Unije. Dodatne prekogranične interkonekcije mogle bi doprinijeti većoj integraciji kapaciteta Pirenejskog poluotoka za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora u jedinstveno energetske tržište, što uključuje plinsku infrastrukturu prilagođenu vodik, jer bi se time moglo doprinijeti diversifikaciji opskrbe plinom na unutarnjem tržištu i doprinijeti iskorištavanju dugoročnog potencijala vodika iz obnovljivih izvora.

²² Eurostat (2020.), udio uvoza iz Rusije u odnosu na ukupni uvoz prirodnog plina, sirove nafte i kamenog ugljena. U prosjeku za EU-27 ukupni uvoz obuhvaća uvoz iz zemalja izvan EU-27. Ukupni uvoz za Portugal uključuje trgovinu unutar EU-a. Sirova nafta ne uključuje naftne derivate.

Odgovarajućim programima financiranja, informativnim kampanjama i razvojem zelenih vještina znatno bi se povećala učinkovitost ulaganja s ciljem poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada. Osim toga, potrebno je nastaviti dekarbonizaciju prometnog sektora, među ostalim bržim uvođenjem infrastrukture za punjenje električnih vozila te poticanjem ključnih projekata željezničkog, biciklističkog i javnog prijevoza. Ciljevi za smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje upotrebe energije iz obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti trebaju biti ambiciozniji radi usklađivanja Portugala s ciljevima paketa „Spremni za 55 %”.

- (28) Iako će ubrzanje prelaska na klimatsku neutralnost i napuštanja fosilnih goriva stvoriti znatne troškove restrukturiranja u više sektora, Portugal može iskoristiti mehanizam za pravednu tranziciju u kontekstu kohezijske politike kako bi smanjio socioekonomske posljedice tranzicije u najteže pogođenim regijama. Osim toga, Portugal može iskoristiti i Europski socijalni fond plus, uspostavljen Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća²³, kako bi poboljšao mogućnosti za zapošljavanje i ojačao socijalnu koheziju.
- (29) Uzimajući u obzir Komisijinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program stabilnosti za 2022. i njegovo je mišljenje²⁴ navedeno u preporuci 1.
- (30) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je državama članicama europodručja preporučilo da mjere za provedbu preporuka navedenih u Preporuci o europodručju za 2022. poduzmu i u okviru svojih planova za oporavak i otpornost. Za Portugal se to posebno odražava u preporukama 1. i 2.

²³ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013 (SL L 231, 30.6.2021., str. 21.).

²⁴ Na temelju članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

- (31) Uzimajući u obzir detaljno preispitivanje koje je provela Komisija i njezinu ocjenu, Vijeće je ispitalo Nacionalni program reformi za 2022. i Program stabilnosti za 2022. Preporuke Vijeća donesene na temelju članka 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2. i 4. Preporukama 1. i 2. doprinosi se i provedbi Preporuke za europodručje za 2022., konkretno provedbi prve i četvrte preporuke za europodručje. Fiskalnim politikama iz preporuke 1. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju neravnoteža povezanih s visokim državnim dugom u kontekstu niskog rasta produktivnosti. Politikama iz preporuke 2. doprinosi se, među ostalim, smanjenju državnog, privatnog i vanjskog duga jer će potpuna provedba plana za oporavak i otpornost poduprijeti rast jačanjem otpornosti gospodarstva. Politikama iz preporuke 4. doprinosi se, među ostalim, uklanjanju slabosti povezanih s dugoročno visokim vanjskim dugom.

PREPORUČUJE da Portugal u 2022. i 2023. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. U 2023. osigurati razboritu fiskalnu politiku, posebno ograničavanjem rasta primarnih tekućih rashoda koje financira država ispod srednjoročnog potencijalnog rasta proizvodnje, uzimajući u obzir stalnu privremenu i ciljanu potporu kućanstvima i poduzećima koja su najosjetljivija na porast cijena energije i osobama koje bježe iz Ukrajine. Pripremiti se za prilagodbu postojeće potrošnje u skladu s razvojem situacije. Povećati javna ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju te energetske sigurnost uzimajući u obzir inicijativu REPowerEU, među ostalim iskorištavanjem sredstava iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova Unije. U razdoblju nakon 2023. provoditi fiskalnu politiku s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja vjerodostojnog i postupnog smanjenja duga i fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju zahvaljujući postupnoj konsolidaciji, ulaganjima i reformama. Poboljšati djelotvornost poreznog sustava i sustava socijalne zaštite, posebno pojednostavnjenjem oba okvira, jačanjem učinkovitosti njihovih uprava i smanjenjem povezanog administrativnog opterećenja.

2. Nastaviti s provedbom plana za oporavak i otpornost, u skladu s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima iz Provedbene odluke Vijeća od 13. srpnja 2021. Brzo dovršiti pregovore s Komisijom o programskim dokumentima kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. u cilju početka njihove provedbe.
3. Poboljšati uvjete za prelazak na kružno gospodarstvo, posebno povećanim sprečavanjem nastanka otpada, recikliranjem i oporabom radi preusmjeravanja otpada s odlagališta i spalionica.
4. Smanjiti ukupnu ovisnost o fosilnim gorivima, među ostalim u sektoru prometa. Ubrzati uvođenje obnovljivih izvora energije modernizacijom prijenosnih i distribucijskih elektroenergetskih mreža, omogućavanjem ulaganja u skladištenje električne energije i pojednostavnjenjem procedura izdavanja dozvola kako bi se omogućio daljnji razvoj proizvodnje električne energije iz vjetra, posebno na moru, i proizvodnje električne energije iz sunca, kao i proizvodnja vodika iz obnovljivih izvora. Ojačati okvir poticaja za ulaganja u energetske učinkovitost zgrada. Povećati energetske interkonekcije.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica
